



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

El Conflicto en Defensa de la Autonomía Local: Análisis
Jurisprudencial.

Autor/es

DIEGO CASTILLO JIMÉNEZ

Director/es

David San Martín Segura

Facultad

Escuela de Máster y Doctorado de la Universidad de La Rioja

Titulación

Máster Universitario en Acceso a la Abogacía

Departamento

DERECHO

Curso académico

2019-20



El Conflicto en Defensa de la Autonomía Local: Análisis Jurisprudencial., de
DIEGO CASTILLO JIMÉNEZ

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative
Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.

Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los
titulares del copyright.

© El autor, 2020

© Universidad de La Rioja, 2020

publicaciones.unirioja.es

E-mail: publicaciones@unirioja.es

Trabajo de Fin de Máster

El Conflicto en Defensa de la Autonomía Local: Análisis Jurisprudencial.

Autor

Diego Castillo Jiménez

Tutor: David San Martín Segura

MÁSTER:

Máster en Acceso a la Abogacía (254M)

Escuela de Máster y Doctorado



**UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA**

AÑO ACADÉMICO: 2019/2020

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es la realización de un estudio sobre los conflictos en defensa de la autonomía local, introducidos mediante la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 1999. Dicho procedimiento se configuró con objeto de dar respuesta a las múltiples exigencias doctrinales y municipales de contar con un recurso directo ante el Tribunal Constitucional, para proteger la autonomía local constitucionalmente garantizada. Por ello, a lo largo del trabajo, se examina el marco normativo y su valoración doctrinal con el propósito de acotar sus elementos esenciales. Además, se realiza un análisis jurisprudencial para determinar qué dificultades prácticas ha supuesto la configuración legal elegida y cómo el Tribunal Constitucional ha resuelto las carencias legales y ha definido los elementos del procedimiento.

ABSTRACT

The objective of this master's thesis is to conduct a study on conflicts in defense of local autonomy, introduced through the reform of the Organic Law of the Constitutional Court in 1999. This procedure was set up in order to respond to the multiple doctrinal and municipal requirements to have a direct appeal to the Constitutional Court, to protect constitutionally guaranteed local autonomy. Therefore, throughout the work, the normative framework and its doctrinal assessment are examined in order to delimit its essential elements. In addition, a jurisprudential analysis is carried out to determine what practical difficulties the chosen legal configuration has entailed and how the Constitutional Court has resolved the legal deficiencies and has defined the elements of the procedure.

ABREVIATURAS

Art(s).	Artículo(s).
A(A)TC	Auto(s) del Tribunal Constitucional.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local.
FEMAP	Federación Española de Municipios y Provincias.
F.J.	Fundamento Jurídico.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
LO	Ley Orgánica.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
S(S)TC	Sentencia(s) del Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.....	3
3. ANTECEDENTES	7
3.1 Protección de la Autonomía Local Previa a los Conflictos en Defensa de la Autonomía Local.....	7
3.2 La reforma de la LOTC mediante LO 7/1999, de 21 de abril	11
3.2.1 <i>Impacto de la CEAL en la reforma de la LOTC.....</i>	11
3.2.2 <i>Reivindicación de municipios y provincias de un nuevo procedimiento de protección de la autonomía local a través del denominado “Pacto Local”</i>	12
3.2.3 <i>Los anteproyectos de modificación de la LOTC</i>	14
3.2.4 <i>Consideraciones del Consejo de Estado sobre los anteproyectos de reforma de la LOTC.</i>	17
3.2.5 <i>El proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC y los debates parlamentarios.....</i>	20
4. CONFIGURACIÓN NORMATIVA	23
4.1 Naturaleza jurídica del Conflicto.....	23
4.2 Objeto del Conflicto	25
4.3 Legitimación	28
4.4 Procedimiento	33
4.4.1 <i>Actividad previa</i>	33
4.4.2 <i>Tramitación.....</i>	36
4.4.3 <i>Terminación.....</i>	39
4.5 La autocuestión de inconstitucionalidad.....	41
5. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.....	43
5.1 Naturaleza jurídica del Conflicto.....	43
5.2 Objeto del Conflicto	44
5.3 Legitimación	46
5.4 Procedimiento	51
5.4.1 <i>Actividad previa</i>	51
5.4.2 <i>Tramitación.....</i>	53
5.4.3 <i>Terminación.....</i>	57
5.5 Parámetro o canon de enjuiciamiento	57
6. CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	63
ANEXO	66

1. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como objeto de estudio los conflictos en defensa de la autonomía local, introducidos mediante la reforma de la LOTC de 1999 para otorgar a los entes locales un procedimiento directo de protección de su autonomía ante el TC. La escasa utilización de la mencionada vía por los sujetos legitimados, en comparación con el resto de procedimientos constitucionales, y los numerosos debates doctrinales al respecto, nos avanza la existencia de una problemática en torno al nuevo proceso.

El trabajo no está encaminado solo a realizar una descripción de los diferentes elementos que configuran el conflicto, sino que sus objetivos se centran en la realización de un análisis pormenorizado y crítico de los mismos para valorar la compleja configuración legal que se ha elegido y las carencias normativas de este procedimiento. Para ello, nos apoyamos en la jurisprudencia constitucional a fin de determinar si los problemas suscitados han sido resueltos por el TC o, por el contrario, es necesaria una reforma o un nuevo planteamiento del mismo.

Para llevar a cabo los objetivos descritos nos hemos amparado en la metodología propia de los estudios jurídicos, mediante la utilización de la escasa pero determinante jurisprudencia al respecto, el análisis sistemático del marco normativo y la doctrina relacionada con el objeto de estudio. Además, para ahondar con mayor profundidad la problemática y las posibles soluciones del conflicto, hemos utilizado fuentes primarias que contenían planteamientos paralelos de configuración del nuevo procedimiento, los cuales fueron descartados.

Por todo ello, ha sido necesario dividir el trabajo en cuatro bloques. En el primero de ellos (§2) se aborda sucintamente el principio de autonomía local, toda vez que sirve de parámetro de enjuiciamiento de los conflictos, pero sin realizar un estudio profundo dado que no es el objetivo del presente trabajo. Por lo que se refiere al segundo bloque (§3), tras hacer igualmente una breve referencia de los medios de protección de la autonomía local previos a los conflictos en defensa de la autonomía local, este se centra principalmente en determinar las causas que llevaron a la reforma de la LOTC para introducir un

nuevo mecanismo de protección de la autonomía local. Este capítulo ha resultado bastante prolijo por dos razones. Por un lado, por la complejidad de establecer un nuevo proceso sin tomar elementos de los ya existentes. Esto, a su vez, tendrá relevancia a la hora de acotar su peculiar naturaleza jurídica que, como pondremos de manifiesto, es ambigua. Y, por otro lado, por la gran cantidad de opciones para la determinación del objeto y la legitimación que se manejaron desde los anteproyectos de reforma hasta la redacción definitiva. Con ello observamos la diversidad normativa de nuestro ordenamiento que puede afectar a la autonomía local, y a su vez, la complejidad territorial que dificulta la acotación de los sujetos legitimados.

En el tercer bloque (§4) se analizan los diferentes elementos normativos desde una perspectiva teórica y doctrinal, a fin de determinar las carencias existentes en la regulación y las posibles soluciones e interpretaciones que los diferentes autores han puesto sobre la mesa. Dicho análisis se circunscribe a la naturaleza del conflicto, la legitimación, el objeto y el procedimiento.

El cuarto bloque (§5) muestra cómo la jurisprudencia, a través de sus resoluciones, ha tenido que ir perfilando los conflictos en defensa de la autonomía local a través de la acotación de sus diferentes elementos. Esto se produce sobre todo en lo relativo a la legitimación, procedimiento y parámetro de enjuiciamiento, debido a las complejidades mencionadas. A su vez, se demuestran las dificultades que el propio TC tiene a la hora de delimitar la naturaleza jurídica del conflicto.

Por último, se ofrecen una serie de conclusiones a fin de recoger los resultados principales del estudio realizado, así como nuestras aportaciones al debate sobre los conflictos en defensa de la autonomía local.

2. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.

El presente trabajo no está encaminado a examinar el alcance del principio de autonomía local, pero es necesario realizar una serie de apuntes sobre él, ya que como veremos constituye el parámetro de enjuiciamiento del procedimiento que vamos a estudiar.

La autonomía local es un principio ligado necesariamente a la idea de un Estado democrático, en el que opera la separación de poderes y la ausencia de una configuración jerárquica entre administraciones. Es por ello que el principio de autonomía local no se predicaba en la etapa anterior a la entrada en vigor de la CE, caracterizada por un fuerte centralismo y la dependencia de los entes locales hacia el propio Estado.

La CE introduce el principio de autonomía local en sus arts. 137, 140 y 141. El reconocimiento de autonomía a las entidades locales por la CE, supone un avance muy importante, sobre todo para los municipios, que históricamente han tenido un papel fundamental como base de la organización del Estado y como administraciones más cercanas al ciudadano¹.

De la lectura de los arts. 137, 140 y 141 CE, no se extrae una definición literal de autonomía local, la cual llega de la mano de la CEAL, que no entró en vigor en España hasta el 1 de marzo de 1989. La CEAL es un Tratado Internacional que nos permite interpretar las normas municipales tomando como base un concepto común de la autonomía local para todos los Estados firmantes. En el art. 3.1 nos la define literalmente como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. La CEAL, como ya veremos, trajo consecuencias importantes por la necesidad de adaptar otras normas internas a sus postulados, como será el caso de la modificación de la LOTC para introducir los conflictos en defensa de la autonomía local, entre otros.

¹ Ahora bien, este reconocimiento no es pionero en nuestro país debido a que la Constitución española de 1931, ya reconocía la autonomía municipal en sus artículos 1, 8 y 9.

Lo importante del reconocimiento constitucional de la autonomía local es el establecimiento de un mecanismo de protección, que la jurisprudencia constitucional ha calificado como una garantía institucional. Esto nos obliga, como bien ha expresado la STC 32/1981 (F.J.3º), a “la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Lo único que hace la CE es garantizar la existencia de las entidades locales frente al legislador ordinario, que es el que va a desarrollar el contenido de la autonomía local, y frente a cualquier poder público. Con ello se garantiza, por una parte, que los entes locales no puedan ser suprimidos. Por otra parte, y tal como explica el propio F.J.3º de la mencionada sentencia, se establece un límite, un “contenido mínimo”, que el legislador ordinario, al configurar la autonomía local, tendrá que respetar. Este se corresponde con el “reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”. Es decir, el legislador ordinario, no podrá desarrollar la autonomía local de tal manera que vacíe a ésta de contenido, en el sentido de eliminar los elementos esenciales que permiten reconocer a los entes locales y que permiten que estos puedan gestionar sus intereses. Respetando ese contenido mínimo, va a disponer de gran amplitud para configurar la autonomía local. Esto va a ser determinante, como veremos más adelante, a la hora de valorar si el legislador ordinario, autonómico o estatal, vulnera la autonomía local, ya que ese “contenido mínimo” va a servir de parámetro de enjuiciamiento en los conflictos en defensa de la autonomía local.

Los arts. 137, 140 y 141 CE nos ofrecen un contenido que para FANLO LORAS se despliega en tres direcciones: contenido subjetivo u organizativo, contenido objetivo o sustantivo y contenido institucional o relacional².

Por lo que respecta al contenido subjetivo u organizativo, este consiste en la configuración de las entidades locales como entes territoriales. Dicha configuración viene determinada por el reconocimiento de personalidad jurídica

² FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp.256-259.

plena/propia. Por tanto, consideradas Administraciones Públicas cuyos actos son vinculantes como los del resto de Administraciones.

En cuanto al contenido objetivo o sustantivo, se desprende de la garantía de gestión de los respectivos intereses establecida en el art. 137 CE. Esos intereses se concretan por el legislador ordinario que, como hemos dicho, va a desarrollar el contenido de la autonomía local. Esto se va a traducir en un conjunto de materias sobre las que el legislador ordinario va a establecer una serie de competencias que van a determinar el contenido principal de la autonomía local. Como se deduce de la garantía institucional, dichas competencias deben respetar la autonomía (F.J.4º de la STC 84/1982, de 23 de diciembre). La CEAL permitía que dichas competencias fuesen establecidas por la Constitución o por la ley. En nuestro caso se optó por la ley y se dictó con carácter básico, al amparo del art. 149.1.18 CE, la LBRL. En ella se concretan una serie de competencias propias que el legislador sectorial debe reconocer a los municipios (art. 25.2 LBRL), servicios mínimos que tienen que prestar los municipios (art. 26.1 LBRL) y una serie de competencias delegadas (arts. 7.1 y 27 LBRL). Aparte de ese carácter básico, también se establecen competencias municipales por parte del legislador autonómico.

Por último, el contenido institucional o relacional se concreta en ausencia de configuración jerárquica respecto de del resto de Administraciones Públicas, que va a permitir gestionar sus respectivos intereses. Esto deriva del reconocimiento de personalidad jurídica propia y constituye un eje central en el reconocimiento de autonomía a los entes locales, que sin este contenido no sería plenamente posible. Ahora bien, esa “independencia” no es absoluta, sino que encontrará sus límites, por un lado, en el propio legislador, a la hora de configurar el alcance de la autonomía local y, por otro lado, en la tutela administrativa que va a ejercer principalmente el Estado (aunque también las CCAA) sobre las entidades locales. Estos límites derivan de la idea de que “autonomía no es soberanía” que establece la STC 4/1981, de 2 de febrero (F.J.3º). A pesar de que el TC admite

dicha tutela administrativa³, hay que matizar que ciertas previsiones de tutela son problemáticas a nivel doctrinal.

³ La propia STC 4/1981, de 2 de febrero, estableció que *“el principio de autonomía local es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias”*.

3. ANTECEDENTES.

3.1 Protección de la Autonomía Local previa a los Conflictos en Defensa de la Autonomía Local.

Hasta la reforma de la LOTC llevada a cabo en 1999, la protección jurisdiccional de la autonomía local se llevaba a cabo en dos direcciones, ante el TC o ante el orden contencioso-administrativo.

Por lo que respecta a la protección de la autonomía local por parte del TC ante normas con rango de ley, el art. 137 CE, como precepto constitucional que es, podía ser protegido a través del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad. El problema que suscitaban dichos cauces giraba en torno a la legitimación activa. En efecto, en el caso del recurso de inconstitucionalidad, el art. 162.1.a) CE establece un *numerus clausus* de sujetos legitimados: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las CCAA y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

Como se puede observar, los entes locales no se encuentran entre esos sujetos legitimados tasados, ni siquiera podrían actuar como coadyuvantes dado que la jurisprudencia ha manifestado que, como regla general, no es posible la intervención de cualquier persona distinta de las enunciadas en el art. 162 de la CE y arts. 32 y 34 de la LOTC, de cuya lectura se infiere claramente que no son posibles otras personaciones que los legitimados en esos preceptos⁴.

Ahora bien, el art. 63.3 LBRL, en relación con el art. 119 de la misma, sí permitía una vía indirecta para la interposición del recurso a través de su petición por la Comisión Nacional de Administración Local⁵. Esta vía no deja de ser una mera posibilidad de petición, como tendría cualquier persona física o jurídica individualmente, a los órganos legitimados. Así lo considera PÉREZ TREMPs como “un derecho de petición, que en nada obliga ni siquiera a contestar al

⁴ AATC 387/1982, 33/1986, 1203/1987, 280/1990, 172/1995, 252/1996 y 378/1996.

⁵ Es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local, creada con base en los artículos 117 a 119 de la LBRL. Está integrada orgánica y funcionalmente en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

órgano que la recibe"⁶. Del mismo modo RUIZ CUADRADO apunta que "es una mera solicitud que no vincula a los órganos legitimados para interponer el recurso"⁷ y eso es lo que había entendido ya la jurisprudencia en la STC 214/1989.

En lo que respecta a la cuestión de inconstitucionalidad, ha sido la vía más utilizada por los entes locales para canalizar la defensa de su autonomía por el TC ante normas con rango de ley. Dicha cuestión la planteaban, a instancia de parte, en el juicio *a quo*, pero hay que tener en cuenta que es el órgano judicial *a quo* el que decidía el acceso de los entes locales al TC, mediante el elevamiento o no de la cuestión ante este. Es decir, únicamente la pueden plantear los jueces y tribunales (art. 35.1 LOTC) y ha sido el propio TC el que ha hecho una lectura restrictiva de dicho artículo⁸. Tampoco antes de la reforma de la LOTC de 1999, podían personarse ni actuar como coadyuvantes en el juicio *ad quem*⁹. Si bien, hay que matizar que tras la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, relativa al caso Ruiz-Mateos contra España, de 23 de junio de 1993, se produjo la reforma del art. 35 LOTC por Ley Orgánica 6/2007, permitiéndose la posibilidad, en su apartado número dos, de personarse en el juicio *ad quem* a quienes sean parte en el procedimiento judicial. De todos modos, el art. 35.2 LOTC, antes de su reforma de 2007, ya contemplaba la obligación de que el órgano judicial *a quo* oyese a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión, pero como ha quedado claro, el planteamiento dependía, como en el recurso de inconstitucionalidad, de la voluntad de los órganos legitimados.

Por otra parte, dentro de la protección de la autonomía local por el TC, hay que mencionar el intento de tuición por medio del recurso de amparo de diversos entes locales, y la conexión entre la autonomía local y ciertos derechos fundamentales que han intentado establecer ciertos autores. Entre esas conexiones se encuentra la de la autonomía local con el derecho fundamental

⁶ PÉREZ TREMPES, P., "Autonomía Local y procesos constitucionales", en VV AA, *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997, p.61.

⁷ RUIZ CUADRADO, B., "La Autonomía Local y su defensa", en *Anales de Derecho* nº16, Universidad de Murcia: servicio de publicaciones, Murcia, 1998, p.223.

⁸ AATC 1021/1987, 1142/1987, 320/1995, 10/1996, entre otros.

⁹ AATC 387/1982, 132/1983, 33/1986, 309/1987, 178/1996 o 252/1996, entre otros.

de participación en los asuntos públicos del art. 23.1 CE, defendido por autores como PAREJO ALFONSO¹⁰. Ahora bien, dicha conexión es descartada por la doctrina mayoritaria. En ese sentido, PORRAS RAMÍREZ es contundente al señalar “que la autonomía de las Corporaciones locales se defina, en el art. 2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, como «el derecho» de éstas «a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de intereses», no habilita para subsumir tan peculiar, si se lo quiere así llamar, «derecho de participación», en la construcción dogmática del art. 23 CE”¹¹. El art. 2 LBRL tiene un sentido competencial y no de participación en el sentido del art. 23 LBRL. Ni siquiera el hecho de que el TC, en su Sentencia 153/2014, de 25 de septiembre (F.J.5º), haya reconocido el principio representativo como fundamento de la autonomía local, permite tal conexión. Por su parte, la jurisprudencia también rechazó la protección de la autonomía local a través del recurso de amparo, ya que el art. 137 CE y el principio de autonomía local no forman parte de los derechos y libertades públicas recogidos en el art. 14, la sección primera del capítulo II y el art. 30 CE, es decir, no son objeto del recurso de amparo según exige el art. 53.2 CE¹². Por lo tanto, la única conexión que quedaba entre la autonomía de los entes locales y el recurso de amparo era en relación con la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en el caso de que se produjese indefensión en la jurisdicción ordinaria.

Por otro lado, la segunda dirección en la que se llevaba a cabo la protección de la autonomía local era ante el orden contencioso-administrativo, pero solamente frente a actos y normas de rango infralegal. Ya antes de la entrada en vigor de la CE, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, en su art. 28.1.b), permitía la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración Central por parte de los entes locales. Sin embargo, la jurisprudencia hizo una interpretación fuertemente restrictiva de este artículo debido principalmente a que las entidades locales carecían realmente de

¹⁰ PAREJO ALFONSO, L.J., *Garantía Institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, pp. 148-151.

¹¹ PORRAS RAMÍREZ, J.M., *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001, pp.53-54.

¹² AATC 21/1980, 269/1983, 603/1984 o 110/1995, entre otros.

autonomía como garantía institucional, por lo que se les negaba legitimidad para recurrir las disposiciones de carácter general.

Esta interpretación restrictiva se mantiene en los primeros pronunciamientos tras la entrada en vigor de la CE, pero pronto cambia dicha interpretación (véase como ejemplo la STS de 9 de marzo de 1983). La aceptación de la legitimación de los entes locales queda consolidada tras la entrada en vigor de la LBRL, en cuyo art. 63.2 establece que “están igualmente legitimadas en todo caso las entidades locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y actos de la Administraciones del Estado y de las CCAA que lesionen su autonomía, tal como ésta resulta garantizada por la Constitución y esta Ley”. En el mismo sentido se expresa el art. 219.1 ROF, criterio que finalmente quedó consolidado en el art. 19.1.e) LJCA.

En la jurisdicción contencioso-administrativa se hace un juicio de conformidad con la garantía institucional de la autonomía local pero no se resuelve sobre la constitucionalidad o no de las disposiciones de rango infralegal o actos administrativos. En ese sentido, VELASCO CABALLERO apunta que “la sala interpreta las leyes de la forma más respetuosa posible con la garantía constitucional de la autonomía local”¹³. El procedimiento por el que se sustancia es el recurso contencioso-administrativo ordinario y la competencia judicial depende del objeto del recurso.

Como podemos deducir de lo relatado, clara era la insuficiencia de los mecanismos de defensa de la autonomía local previos a los conflictos en defensa de dicha autonomía. Esta insuficiencia la podemos observar en dos sentidos. Por un lado, en la falta de un procedimiento eficaz y directo ante la jurisdicción constitucional, más aún cuando la autonomía local se estaba perfilando por el propio TC desde su reconocimiento constitucional. Y, por otro lado, en la ausencia de un mecanismo de protección directo frente a leyes.

¹³ VELASCO CABALLERO, F., “Conflictos en defensa de la autonomía local”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *Tratado de derecho municipal*, 3ª Edición, Iustel, Madrid, 2011, p.606.

3.2 La reforma de la LOTC mediante la LO 7/1999, de 21 de abril.

3.2.1 Impacto de la CEAL en la reforma de la LOTC.

Consagrado el principio de autonomía local en la CEAL y para su plena operatividad, su art. 11.1 establece que:

“Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.”

La doctrina ha estado dividida en la interpretación de dicho artículo, en el sentido de determinar si la CEAL establece la necesidad de disponer de un recurso directo ante el TC o simplemente está abogando por la protección de la autonomía local ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Lo cierto es que de la interpretación literal del artículo, no parece deducirse necesario el establecimiento de una vía directa ante el TC. Así lo entendió la doctrina mayoritaria¹⁴, básicamente porque no todos los ordenamientos jurídicos europeos tienen reconocida constitucionalmente la autonomía local. Por tanto, siguiendo dicha interpretación, en nuestro ordenamiento jurídico ya existía, como he apuntado anteriormente, dicha vía jurisdiccional a través de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, posibilidad consolidada en el art. 63.2 LBRL y en la LJCA, por lo que la exigencia de la CEAL ya estaba satisfecha. Ahora bien, dicha protección operaba solamente frente a normas infralegales y actos administrativos. Esto, junto con el hecho de que el principio de autonomía local sí que estaba consagrado en nuestra Constitución, hizo que la doctrina se decantase a favor del establecimiento de un recurso directo ante el TC para dotar a la autonomía local de una protección más plena, no ya como una exigencia expresa de la CEAL, sino como una exigencia de la adecuada garantía institucional de la autonomía local. En ese sentido, hay que destacar las palabras de GARCÍA ROCA al señalar que, del tenor de la CEAL, no se desprende una protección ante el TC frente a normas con rango de ley, pero dicha exigencia podría derivarse de la propia dimensión de la autonomía local

¹⁴ Véase a modo de ejemplo IBÁÑEZ MACÍAS, “Sobre el conflicto en defensa de la autonomía local”, *Revista española de Derecho Constitucional*, nº59, 2000, pp.180-181. En ese sentido también, PORRAS RAMÍREZ, J.M., *op. cit.*, pp.48-49.

como garantía institucional¹⁵. En apoyo a dicho recurso directo ante el TC, la propia jurisprudencia del mismo Tribunal se mostraba a favor de su implantación, como evidencia la STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J.1º) al apuntar que las Comunidades Locales, en otros ordenamientos, gozan “de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley”.

3.2.2 Reivindicación de municipios y provincias de un nuevo procedimiento de protección de la autonomía local a través del denominado “Pacto Local”.

Los días 5 y 6 de noviembre de 1993 tuvo lugar la Asamblea extraordinaria de la FEMP, que dio comienzo al denominado Pacto Local. En dicha asamblea no se contempló como una de las reivindicaciones principales el acceso directo de los entes locales para la defensa de la autonomía local ante el TC, como la mayoría de la doctrina de la época estaba reclamando. El Gobierno contestó a las peticiones de dicha asamblea mediante el “Documento Marco sobre el Pacto Local”, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en marzo de 1994¹⁶. Sin embargo, dado que no era una petición expresa de la FEMP, no se consideró siquiera dicho acceso directo ante el TC.

La primera vez que la FEMP pone sobre la mesa esta reivindicación fue el 24 de septiembre de 1996, a través de su Comisión Ejecutiva, que había redactado unas *Bases para el pacto local*¹⁷. Se recoge así la petición doctrinal sobre el tema y también de la Federación Catalana de Municipios y Provincias, que ya lo había reclamado previamente dada la evidencia sobre la insuficiente protección que

¹⁵ GARCÍA ROCA, J., “Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?” en VV AA, *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997, p.21.

¹⁶ Véanse RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M., *La reforma del régimen local de 1999: las medidas legislativas estatales en el marco del pacto local*, Bayer, Barcelona, 1999, pp.58-59; y, REVERTER VALLS, J.L., *Los conflictos en defensa de la autonomía local*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2018, pp.59-70.

¹⁷ Véase FERNÁNDEZ DÍAZ, J. (Coord.), *El Pacto Local: medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999, pp.39-75.

los mecanismos existentes, ya comentados, ofrecían a los entes locales para impedir intromisiones en su autonomía.

Vistas las demandas hechas por la FEMP, el 30 de mayo de 1997, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas aprueba las *Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local*. En dichas bases ya se perfilaba el nuevo proceso demandado¹⁸. Así pues, tomando como base el art. 161.d) CE, que establece que el TC es competente para conocer “de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas”, se prevé la creación de un nuevo recurso a través de la modificación de la LOTC, que se sumara a los ya existentes y que estaban demostrando su clara ineficacia. Este nuevo recurso solo podrían interponerlo los entes que tienen reconocida la autonomía en la CE, pero tampoco de manera general, sino con ciertas condiciones en cuanto a población y número de entes afectados, estableciendo un litisconsorcio activo necesario. Por último, en cuanto al objeto, serían susceptibles de impugnación las normas con rango de ley, estatales y autonómicas, que lesionasen la autonomía local de los municipios y/o directamente las competencias de municipios y provincias.

Tras esta primera presentación, se mantienen diversas reuniones más entre el Gobierno y la FEMP. El 16 de septiembre de 1997, la FEMP realiza una propuesta en la que valora como mejor opción la reforma de la LOTC, estableciendo un nuevo procedimiento con una posible denominación como “Recurso de Interés Local” o “Recurso de Amparo Local”¹⁹. El objeto de dicho recurso serían las disposiciones estatales y autonómicas con rango de ley que afectaren al régimen local en cuanto a la vulneración de la autonomía local y su suficiencia financiera. Se descarta la legitimación directa individual, apostando por la legitimación colectiva por representación, que la ostentaría la Comisión Nacional de Administración Local en el caso de leyes estatales, y los órganos equivalentes de las CCAA, si existiesen, en el caso de leyes autonómicas. En el supuesto de no existir, sería la propia Comisión Nacional de Administración Local

¹⁸ Véase *Ibidem*, pp.101-102.

¹⁹ FERNÁNDEZ-CONRADO GONZÁLEZ, M., LEAL FERNÁNDEZ, I., y BRUN BRUN, G., “El acceso de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional: La propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias” en *Documents Pi i Sunyer Núm.3*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997, pp.74-79.

la legitimada. Este tipo de legitimación por representación se configura como criterio preventivo para no colapsar el TC. Sin embargo, en la propuesta de 4 de febrero de 1998, se modifica la postura anterior y se proponen dos mecanismos: por un lado, la primera alternativa consistiría en un recurso contra actos, omisiones y disposiciones inferiores a las leyes, en el que el TC pudiese juzgar la constitucionalidad de la ley que les otorga cobertura, legitimando a las entidades locales en función del número de habitantes. Por otro lado, una segunda alternativa consistente en una queja por parte de las entidades locales ante el TC cuando viesen vulnerada su autonomía local por una norma con rango de ley. Las entidades locales tendrían un plazo de dos meses desde la publicación de la ley y, si se estimase la queja, se elevaría al pleno para que declarase la inconstitucionalidad de la ley, permitiendo a los entes locales la personación y formulación de alegaciones.

Finalmente, tras diversas modificaciones del texto inicial, teniendo en cuenta lo tratado en las diferentes reuniones, el 22 de abril de 1998 la propuesta fue aprobada definitivamente por la FEMP y por la Comisión Nacional de Administración Local. Este documento recogió las últimas propuestas de la FEMP y se tomó como pilar para la elaboración de los anteproyectos de modificación de la LOTC. En él se recogían las demandas transmitidas por la FEMP que, como más adelante se verá, quedaron plasmadas en dichos anteproyectos.

3.2.3 Los anteproyectos de modificación de la LOTC.

Tomando como base las reuniones mantenidas con la FEMP, la verificación de la insuficiente protección de la autonomía local que otorgaban los procedimientos existentes en la LOTC, y la necesidad de articular un nuevo procedimiento que permitiese a los entes locales acceder directamente al TC para proteger su autonomía, el gobierno, a través de Ministerio de Administraciones Públicas, propuso dos anteproyectos alternativos de modificación de la LOTC: el primero el 28 de mayo de 1998, y el segundo el 3 de junio del mismo año.

El primer anteproyecto planteaba la incorporación de un nuevo art. 75.bis.1 LOTC, de la siguiente manera:

“Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las disposiciones de rango inferior a la ley, resoluciones o actos emanados de los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada, cuando el vicio proceda de la normativa básica del Estado con rango de ley dictada al amparo del art. 149 de la Constitución española, así como de las leyes de las Comunidades Autónomas”.

Por su parte, se proponía un nuevo art. 75.quinquies.5, redactado de la siguiente forma:

“La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, la anulación de la disposición, resolución o acto que originaron el conflicto y lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas a su amparo. Asimismo la sentencia que estime el conflicto podrá declarar la inconstitucionalidad del precepto o preceptos de la ley o norma con rango de ley que otorgue cobertura a la disposición, resolución o acto impugnado”.

El segundo anteproyecto planteaba una redacción al nuevo art. 75.bis.1 de la LOTC del siguiente modo:

“Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas básicas del Estado con rango de ley o las leyes de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”.

Asimismo, se proponía que la redacción del art. 75.quinquies.5 quedara de la siguiente manera, en consonancia con la redacción planteada para el art. 75.bis.1:

“La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la ley impugnada. Asimismo, la sentencia que estime el conflicto podrá declarar la inconstitucionalidad del precepto o preceptos de dicha ley”.

Este segundo anteproyecto difiere del planteamiento al que se había llegado por parte del Ministerio de Administraciones Públicas en las *Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local*, tras las últimas propuestas por parte de la FEMP, que ya se ha comentado. Por su parte, el primero de ellos sí que estaba en la línea de las negociaciones llevadas a cabo y contaba con cierto apoyo doctrinal, como pone de manifiesto GARCÍA ROCA. Para este autor, su apoyo a que el objeto del nuevo proceso fueran las normas infralegales, se basa en el hecho de que, estableciendo como objeto del proceso normas con rango de ley, se estaría alterando la legitimación activa que se

establece para el recurso de inconstitucionalidad, ya que este se abriría a las entidades locales²⁰.

Como vemos, la diferencia principal entre ambas propuestas es el objeto del conflicto. Así, la primera de ellas plantea un conflicto local indirecto frente a leyes, pero impugnando las disposiciones con rango inferior a la ley, resoluciones o actos emanados del Estado o de las CCAA que tuvieran su origen en dichas leyes. Es decir, su objeto serían disposiciones infralegales que tuvieran causa directa en dichas leyes. Por su parte, el segundo anteproyecto configura un conflicto local directo frente a las disposiciones básicas con rango de ley del Estado y las leyes de las CCAA.

Por otra parte, ambas propuestas tenían ciertas características comunes. Por lo que respecta a la legitimación activa, se le atribuía a:

- Municipio o provincia destinatario único de la ley.
- Un número de municipios que supongan al menos un sexto de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango inferior a la ley, que supongan a su vez un sexto de la población oficial del mismo ámbito.
- Un número de provincias que suponga al menos la mitad de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición administrativa, que a su vez representen al menos la mitad de su población oficial.

Por último, para interponerlo, se necesitaría el acuerdo plenario de la mayoría absoluta de la corporación, y previo a su interposición era necesaria la solicitud de un dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo de una Comunidad Autónoma, en su caso. Este dictamen sería preceptivo pero no vinculante. En cuanto al plazo de interposición, el conflicto habría de plantearse dentro del mes siguiente a la notificación del dictamen del órgano consultivo correspondiente.

Así las cosas, ambos anteproyectos fueron sometidos al Consejo de Estado para que emitiese su dictamen al respecto.

²⁰ GARCÍA ROCA, J., "Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional español: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?", en VVAA, *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, p.45.

3.2.4 Consideraciones del Consejo de Estado sobre los anteproyectos de reforma de la LOTC.

El antiguo art. 21.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (actual art. 21.7 del mismo, tras la reforma por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre) establecía que “El Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado en los siguientes asuntos: (...) Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado”. En consecuencia, el Ministerio de Administraciones Públicas remitió, el 4 de junio de 1998, ambos anteproyectos al Consejo de Estado para que emitiese dicho dictamen. Ahora bien, dado que el Consejo de Ministros declaró su carácter de urgencia estableciendo un plazo de ocho días para su emisión, fue la Comisión Permanente la que finalmente emitió dicho dictamen con base en el art. 19.2 de la citada Ley Orgánica.

Antes de entrar a destacar lo que el dictamen considera de ambos anteproyectos, hay que apuntar que el 8 y el 11 de mayo de 1998 se remiten los anteproyectos, entre otros, a los Consejeros de Presidencia de las CCAA, debido a que eran afectadas por ambos anteproyectos²¹. Por un lado lo eran por ser legitimadas pasivas de los Conflictos. Y, por otro lado, eran también afectadas por cuanto en determinados casos (cuando el ámbito territorial de las Corporaciones afectadas no excediere del territorio de una Comunidad Autónoma), se necesitaba el dictamen del respectivo Consejo consultivo de dicha Comunidad previo a la interposición del Conflicto (art. 75.ter de ambos anteproyectos).

Lo que realmente nos interesa del dictamen son las consideraciones que hace respecto de los dos textos de los anteproyectos. Respecto del primer anteproyecto, el Consejo de Estado descarta esta primera opción por cuanto caeríamos en una extensión de la legitimación de los recursos de inconstitucionalidad a las entidades locales. Al fin y al cabo, la finalidad de dicho conflicto sería la declaración de inconstitucionalidad de leyes pero a través de la

²¹ FERNÁNDEZ DÍAZ, J., *op.cit.*, p.38.

impugnación de sus disposiciones y actos de aplicación. Por ello prefiere dotar al TC de nuevas competencias sin interferir en los procesos ya existentes pero utilizando mecanismos de actuación de la jurisdicción constitucional ya conocidos.

Descartado el primer anteproyecto, el Consejo de Estado va a dictaminar a favor del segundo debido a su diferente objeto, apostando por un recurso directo contra leyes que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Ahora bien, configurando el alcance de su sentencia de distinta manera para no caer en la misma conclusión que en el caso anterior, de ampliar indebidamente la legitimación de los recursos de inconstitucionalidad a las entidades locales. Por ello, plantea configurar este nuevo proceso como un conflicto constitucional de competencias con perfiles diferenciales, que serían los siguientes.

En primer lugar, las pretensiones del conflicto competencial, según el Consejo de Estado, consistirían en la defensa de las competencias locales en que se concreta el contenido mínimo de la autonomía local en tanto que haya sido vulnerado.

En cuanto al objeto, como ya he dicho y apostando por el conflicto directo del segundo anteproyecto, serían las normas básicas con rango legal del Estado y las leyes de las CCAA, pero configurando una nueva vía distinta del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. Para ello, el fin inmediato del Conflicto en Defensa de la Autonomía Local no sería la declaración de inconstitucionalidad, como en los otros dos casos, sino la declaración de la competencia controvertida. En ese sentido, y enlazando con el alcance y contenido de la sentencia, esta tenía que ser congruente con el *petitum* y solo pronunciarse en el sentido expuesto de la titularidad de la competencia en cuestión. Ahora bien, el Consejo de Estado sabe que el fin inmediato del Conflicto es esa declaración de inconstitucionalidad de las leyes que vulneran la autonomía local, por lo que plantea una conexión con los mecanismos ya existentes para declarar la inconstitucionalidad de la ley en cuestión. Para ello toma como ejemplo el caso del art. 55.2 LOTC en relación con el recurso de amparo. Así, establece que sea el propio TC el que se plantee una cuestión de inconstitucionalidad (autocuestión) sobre esas leyes ya declaradas vulneradoras de la autonomía local, que daría lugar a un segundo procedimiento cuya sentencia podría declarar

la inconstitucionalidad de dichas leyes. Para materializar dicho planteamiento, la Comisión Permanente propone modificar el art. 75.quinquies, apartado 5, según la redacción dada en el segundo anteproyecto y, a la vez, añadir en el mismo precepto un apartado 6, de tal forma que la redacción quedase de la siguiente manera:

- Apartado quinto: "La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local".
- Apartado sexto: "La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los arts. 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los arts. 38 y siguientes".

Estas modificaciones son los puntos más importantes introducidos por el Consejo de Estado, que establecen la base de la reforma que se va a llevar a cabo, y que se va a someter a la aprobación parlamentaria. En concordancia con la modificación de dichos artículos, el Consejo de Estado también propone la modificación del art. 38.2 LOTC para adaptarlo a la nueva realidad.

En lo que a legitimación se refiere, al tratarse de nuevas materias tendría que ser el legislador el que la determinase (mediante ley orgánica) según el art. 162.2 CE. Por ello el Consejo de Estado determina que "resultaría así posible, siempre subrayando y acotando la sustancia constitucional de la defensa de la autonomía local (*legitimatío ad causam*), el acceso inmediato de las Entidades Locales legitimadas", las cuales son los municipios y provincias, pero también las islas (Disposición Adicional 3ª del segundo anteproyecto) y las Juntas Generales y Diputaciones Forales de los Territorios Históricos en el País Vasco (Disposición Adicional 4ª del segundo anteproyecto). Así pues, da por buena la doble legitimación establecida en el art. 75.ter del segundo anteproyecto (idéntica a la

del primero), al entender que dicha fórmula cumple la finalidad de dotar a los entes locales de acceso a la jurisdicción constitucional.

Por último, en cuanto al parámetro de constitucionalidad o de control, el Consejo de Estado determinó que lo integrarían las normas constitucionales que configuran la autonomía local, el Estatuto de Autonomía que correspondiese y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía institucional de la autonomía local.

3.2.5 El Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y los debates parlamentarios.

Una vez introducidas las observaciones y la configuración del Conflicto en Defensa de la Autonomía Local que hace el Consejo de Estado, el gobierno aprueba el 17 de julio de 1998 el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC para la introducción de los conflictos en defensa de la autonomía local, para su aprobación parlamentaria. El proyecto obtuvo dieciséis enmiendas en el Congreso de los Diputados, de las cuales prosperaron nueve.

Por parte de los Grupos Parlamentarios Catalán, Mixto y Socialista se aprobaron sus enmiendas números 3, 6 y 10 que versaban, todas ellas, sobre la cuestión de que el art. 75 bis contemplase únicamente como objeto del conflicto a las normas básicas con rango de ley del Estado mientras que en el caso de las CCAA, el objeto se circunscribía a todas las disposiciones con rango de ley de éstas. Dichas enmiendas, por tanto, solicitaban la supresión del término *básicas*, por el hecho, principalmente, de que cabe la posibilidad de que normas no básicas lesionen la autonomía local.

Por lo que respecta al Grupo Parlamentario Socialista, además de la anterior, se aprueban sus enmiendas números 11 a 15. La enmienda número 11 planteaba una reducción del número de municipios necesarios para el planteamiento del conflicto que en el proyecto se contemplaba un sexto de los municipios existentes en el ámbito de aplicación de la ley objeto del conflicto que representasen al menos un sexto de la población oficial del mismo. Dicho Grupo planteaba que las cifras fuesen un octavo de los municipios manteniendo el

mismo porcentaje poblacional. Dicho cambio sólo era numérico y traía su causa en facilitar el acceso de los municipios al TC por esta vía. Finalmente se admitió con la aprobación de un texto transaccional con un porcentaje de un séptimo de los municipios manteniendo el porcentaje poblacional.

La enmienda número 12 contenía una ampliación del plazo con el que contaban los entes locales para solicitar el dictamen del Consejo de Estado. En el proyecto era de dos meses y se proponían tres, que quedó plasmado en el texto definitivo.

La enmienda número 13 proponía una modificación de técnica legislativa del art. 75 quinquies.1 en el sentido de que se había omitido, al hablar de las causas de inadmisión por faltar otros requisitos exigibles, el hecho de que estos no fuesen subsanables. Lo cierto es que, aunque dicha cualidad no se contenía expresamente, su omisión tampoco resultaría un problema porque el TC la hubiese suplido en el ejercicio de sus funciones.

La enmienda número 14 ofrecía una mejora de la redacción del art. 75 quinquies.4 dado que la anterior redacción daba a entender que la decisión y la resolución del TC eran actos diferentes.

La última enmienda del Grupo Parlamentario Socialista aprobada, la número 15, introdujo en la Disposición Adicional Tercera, apartado segundo, una impugnación específica de leyes y disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas de Baleares y Canarias acotando su objeto que, como veremos posteriormente, dará lugar a una legitimación diferenciada.

Por último, la enmienda número 16 del Grupo Parlamentario Mixto que pretendía extender la legitimación para el planteamiento de los conflictos a “las entidades municipalistas que cumplan las mismas condiciones de representatividad”, no se aprobó, pero sí que tuvo cierta importancia. La cuestión radica en que en el debate de dicha enmienda, el Grupo Parlamentario Popular presentó *in voce* otra enmienda a la misma, con el tenor literal del actual art. 75 ter.4, que no se aprobó ni como enmienda transaccional ni como enmienda *in voce*. El Grupo Parlamentario Mixto no la aprobó debido a que no era ese el sentido en el que planteaban la enmienda. Pero dicha enmienda *in voce* sí que se aprobó posteriormente como nuevo art. 75 ter.4.

Por su parte, en el Senado se presentaron ocho enmiendas que fueron rechazadas en su totalidad, cuestión cuando menos curiosa dada su configuración como cámara de representación territorial, tratándose este de un tema puramente territorial.

4. CONFIGURACIÓN NORMATIVA.

4.1 Naturaleza Jurídica del Conflicto en Defensa de la Autonomía Local.

Dadas las dudas y múltiples opciones manejadas para configurar el nuevo conflicto, tras dos décadas desde la creación de estos, aún existe un debate doctrinal respecto a su naturaleza jurídica. Una parte de la doctrina, como PÉREZ TREMPs, aboga por un mecanismo de control concreto y, por tanto, de naturaleza conflictual²², mientras que otro sector de la doctrina, como PAREJO ALFONSO, lo califica como un mecanismo de control abstracto en la línea del recurso de inconstitucionalidad²³. Entre los que apuestan por la naturaleza abstracta, muchos de ellos cuestionan la propia constitucionalidad del conflicto. En ese sentido, IBÁÑEZ MACÍAS lo considera inconstitucional ya que lo que se pretende es eludir lo establecido en la CE y en la LOTC respecto de los sujetos legitimados en los recursos de inconstitucionalidad, al apreciar similitudes sustanciales con este último²⁴. Otros autores, como FOSSAS ESPADALER, también lo considera inconstitucional pero no por su identidad con los recursos de inconstitucionalidad, sino porque teme que el art. 161.1.d) CE se convierta en una vía utilizada sin control para “(...) introducir en nuestro ordenamiento otro proceso constitucional de impugnación directa de leyes, distinto a los ya existentes”²⁵. Hay que recordar que el propio TC ya se pronunció favorablemente sobre la constitucionalidad de dicho conflicto en la STC 240/2006, de 20 de julio (F.J. 1º), cuya doctrina reiteró la STC 47/2008, de 11 de marzo (F.J. 1º). Además de las dos posturas doctrinales mayoritarias, hay un sector de la doctrina que lo considera un proceso diferente con unos rasgos definitorios propios (aunque comparta algunos rasgos comunes con los demás procesos constitucionales), que le hace tener una naturaleza jurídica nueva, distinta a la de los demás procesos.

²² Véase PÉREZ TREMPs, P., *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp.57-62.

²³ Véase PAREJO ALFONSO, L., “Defensa de la autonomía local” en PÉREZ TREMPs. P., *op. cit.*, pp. 103-112.

²⁴ IBÁÑEZ MACÍAS, *op.cit.*, pp.212-215.

²⁵ FOSSAS ESPADALER, E., “El conflicto en defensa de la autonomía local”, QDL, nº15, 2007, pp.24-25.

Lo cierto es que, al margen de las posiciones doctrinales, podemos definir la naturaleza jurídica del conflicto en defensa de la autonomía local por lo que no es, y no es ni un recurso de inconstitucionalidad ni un conflicto en sentido estricto. Si bien podríamos considerar este nuevo conflicto como un recurso de inconstitucionalidad encubierto, permitiendo a los entes locales legitimación para plantear la posible inconstitucionalidad de las leyes que vulneran su autonomía constitucionalmente garantizada, ya el Consejo de Estado, al calificar el nuevo procedimiento, dejó claro que su fin inmediato diferenciador no era la declaración de inconstitucionalidad de la ley impugnada, sino la declaración de la competencia controvertida. Por ello, a nuestro juicio, debemos descartar la naturaleza abstracta del conflicto.

Por otro lado, el conflicto en defensa de la autonomía local se inserta en el Título IV LOTC en el que se regulan “los conflictos constitucionales”. Dada su finalidad, podría configurarse, en cuanto a su naturaleza jurídica, como un conflicto competencial, más aún si consideramos las similitudes entre el art. 66 LOTC y el art. 75. quinquies.5 de la misma. A pesar de ello, guarda notables rasgos diferenciables respecto a éstos que nos hacen descartar su naturaleza conflictual en sentido estricto. En primer lugar, respecto de la legitimación, en los conflictos competenciales las partes legitimadas (Estado y CCAA) pueden ser al mismo tiempo parte activa o pasiva, mientras que, en los conflictos en defensa de la autonomía local, las partes legitimadas (los entes locales) solo pueden ser parte activa en exclusiva. La segunda diferencia se aprecia en el objeto de los procedimientos, que en el caso de los conflictos competenciales son las disposiciones, resoluciones o actos, mientras que en los conflictos en defensa de la autonomía local son las normas con rango legal. La tercera diferencia es que el art. 67 LOTC contempla la transformación del conflicto positivo de competencias en un recurso de inconstitucionalidad si la competencia cuestionada viene atribuida por una ley o una norma con rango de ley, mientras en los conflictos en defensa de la autonomía local se opta por la autocuestión de inconstitucionalidad directamente. Por último, la protección de la autonomía local va más allá de la declaración de la competencia controvertida. Como bien recalca PORRAS RAMÍREZ, “lo que se pretende, realmente, es instar, de forma

unidireccional (...) la salvaguardia y eventual restitución de la imagen socialmente reconocible de la autonomía local”²⁶.

Como vemos, es difícil concretar la naturaleza jurídica de los conflictos en defensa de la autonomía local porque se ha buscado una fórmula procedimental compleja que engloba características de varios procesos constitucionales. El propio TC, en Su sentencia 37/2014, de 11 de marzo (F.J. 3º), se pronunció respecto de la naturaleza jurídica de los conflictos en defensa de la autonomía local, expresando que, en esencia, es un proceso competencial. En nuestra opinión, no se puede calificar como un proceso conflictual constitucional en sentido estricto, a causa de las diferencias que existen entre ellos, anteriormente explicadas. Más bien, deberíamos calificarlo como un proceso de corte conflictual *sui generis*, cuya finalidad es la defensa de la autonomía de los entes locales frente a normas con rango de ley que vulneran dicha autonomía, y que se configura en dos fases, pudiendo declararse en la segunda la inconstitucionalidad de la ley.

4.2 El objeto del Conflicto en Defensa de la Autonomía Local.

Como se ha visto, el objeto diseñado en el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC para la introducción de los conflictos en defensa de la autonomía local, consistía en “normas básicas del Estado con rango de ley”. Esta configuración del objeto dio lugar a varias enmiendas para la eliminación del término “básicas”²⁷ que finalmente prosperaron en el texto definitivo, estableciéndose el objeto en el art. 75.bis.1 LOTC como “las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las CCAA que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”. En efecto, PORRAS RAMÍREZ considera que, con la anterior redacción, se hacía un trato diferenciado entre el Estado y las CCAA en el que el Estado salía beneficiado y

²⁶ PORRAS RAMÍREZ, J.M., *op. cit.*, p.71.

²⁷ Enmienda número 3 del Grupo parlamentario catalán “CiU”, número 6 del Grupo Mixto (BNG) y número 10 del Grupo parlamentario socialista. Vid. el texto de las Enmiendas en BOCG, serie A, núm. 133-6, de 14 de octubre de 1998.

que se desviaba el objeto de otro tipo de leyes estatales que igualmente podían vulnerar la autonomía local²⁸.

Quedan excluidos del objeto los Tratados Internacionales, los Estatutos de Autonomía, las Leyes Orgánicas, los Reglamentos y Directivas de la Unión Europea y, obviamente, las normas con rango inferior a la ley. En el caso de los Tratados Internacionales, Reglamentos y Directivas de la Unión Europea, su exclusión viene determinada por no ser propiamente “normas del Estado”. En lo que se refiere a la exclusión de las leyes orgánicas, esta vendría justificada porque el régimen local no es una materia reservada a la ley orgánica, y además porque dicha categoría normativa tiene un carácter excepcional (STC 5/1981) que requiere para su inclusión en el objeto del conflicto una mención expresa. Tampoco de la elaboración del proyecto de ley ni de los debates parlamentarios se puede extraer una intención de incluirlas en el objeto del conflicto. La doctrina mantuvo esa postura tajante de no inclusión, durante los primeros años, tras la creación del conflicto²⁹. Dicha postura se ha flexibilizado, admitiendo la posibilidad de que existan leyes orgánicas que puedan lesionar la autonomía local, tanto de manera directa como indirecta. En esta línea, NARANJO DE LA CRUZ admite la posibilidad de plantear el conflicto contra leyes orgánicas en el caso de contener preceptos que afecten a materias locales³⁰. Ciertamente es que esto no será lo común, dado que la materia local no está reservada a la ley orgánica, como hemos apuntado anteriormente, pero no es imposible. A modo de ejemplo, la LOREG podría perfectamente afectar a la autonomía local dado que determinados preceptos de la LBRL remiten a la regulación contenida en aquella. El ejemplo más claro se puede encontrar con la entrada en vigor de la LOEPSF, que impuso a los ayuntamientos el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto. Lo cierto es que en este caso, no se ha planteado un conflicto contra ella sino contra la LRSAL, que es la que modifica la LBRL para adaptarla a aquella.

²⁸ PORRAS RAMÍREZ, J.M., *op. cit.*, pp.93-94.

²⁹ En ese sentido, véase, entre otros, PORRAS RAMÍREZ, J.M., *op. cit.*, p.95 o PULIDO QUECEDO, M., *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Pamplona, Aranzadi, 1999, pp. 46-47.

³⁰ NARANJO DE LA CRUZ, R., *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP y Diputación Provincial de Málaga, 2003, p.64.

Por último, respecto a los Estatutos de Autonomía, también son leyes orgánicas, aunque con un proceso de elaboración y aprobación diferente. Por ello, cabe esgrimir los mismos argumentos que en el caso anterior y la evolución desde la negativa a incluirlos como objetos de los conflictos hasta su inclusión, debido a que también pueden afectar a la autonomía local. Un ejemplo de que dicha afección es posible, se puso de manifiesto en la STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña³¹. Además, hay que tener en cuenta que muchos Estatutos de Autonomía han asumido competencias sobre régimen local en sus respectivos ámbitos³².

Por otro lado, el segundo bloque de normas objeto de conflicto son “las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas”. Esta introducción fue causada por el Consejo de Estado ya que, como hemos visto, en los anteproyectos se hablaba de “leyes de las Comunidades Autónomas”. Esta modificación abrió la puerta a los decretos legislativos, decretos-leyes, y a los reglamentos parlamentarios autonómicos. Pero también, aunque la posibilidad de vulneración de la autonomía local sea remota, se abrió la puerta a los Reglamentos de Régimen Interior de órganos de control externo del sector público autonómico, a los que el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 12 de junio de 1997, atribuyó rango de ley³³.

La última cuestión de interés relativa al objeto tiene que ver con la intención del Grupo Nacionalista Vasco de conferir a las normas de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos fuerza pasiva de ley. En consecuencia, habría de ser el TC el que enjuiciase dichas normas y no la jurisdicción contencioso-administrativa. Para ello presentaron la enmienda número 2 en el Congreso de los Diputados, después reproducida en el Senado. Según esta enmienda, estas normas no deberían diferenciarse de las leyes del Parlamento Vasco y, dado que el proyecto de Ley contenía en su Disposición Adicional

³¹ En lo que a la afección de la autonomía local se refiere, el punto de conflicto se encuentra en la regulación de las veguerías y la estructura provincial de Cataluña.

³² A modo de ejemplo, el artículo 60 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece una competencia exclusiva en materia de régimen local que asume la Comunidad Autónoma, respetando, eso sí, el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local.

³³ Dicha Sentencia atribuyó rango de ley al Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas Valenciana.

cuarta una legitimación activa para los Territorios Históricos del País Vasco, también se les debería reconocer legitimación pasiva para una defensa plena de su autonomía foral. La cuestión se zanjó con el rechazo de dicha enmienda y en la conclusión de que las normas forales de las Juntas Generales no son objeto de los conflictos, sino que se sustanciará su protección a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En relación con lo anterior, es necesario traer a colación la problemática que nos plantean las normas forales fiscales, que también pueden lesionar la autonomía local. Con el rechazo de la enmienda del Grupo Nacionalista Vasco, estas no pueden ser objeto de los conflictos en defensa de la autonomía local. Pero a su vez, la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que reforma la LOTC, ha introducido un “blindaje” de estas normas, toda vez que introduce una Disposición Adicional Quinta, que solo posibilita la impugnación de las normas forales fiscales ante el TC³⁴. En esta situación, la autonomía local queda desprotegida y se produce una indefensión de los entes locales respecto de su autonomía constitucionalmente garantizada. Esto se produce, en la medida que la protección de esta por dichos entes, sólo podrá realizarse mediante la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos administrativos dictados en virtud de las normas forales fiscales. Y esto es así, por su ya comentada falta de legitimación activa para interponer un recurso o cuestión de inconstitucionalidad contra dichas normas. Por tanto, respecto a las normas forales fiscales, se estaría configurando una protección insuficiente, de idéntica manera que en el momento anterior a la introducción de los conflictos en defensa de la autonomía local.

4.3 Legitimación.

A lo largo de la construcción de este nuevo procedimiento, la legitimación ha supuesto un tema central. Dado el elevado número de municipios existentes en España, existe la necesidad de constituir un criterio preventivo a fin de no

³⁴ Véase DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M., “Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm.3, 2010, pp.1-14.

colapsar el TC. Así pues, tomando como referencia las indicaciones del Consejo de Estado sobre el nuevo proceso, y tras los diversos debates parlamentarios y la aprobación de las enmiendas, anteriormente estudiadas, la legitimación queda configurada en el art. 75.ter LOTC. Este artículo debe completarse con lo dispuesto en la DA tercera y cuarta de la misma.

En análisis de dichos artículos, en primer lugar, hay que hablar de la legitimación activa. Esta se atribuye por un lado, a los municipios, provincias e islas destinatarios únicos de la ley. El problema que se plantea en estos casos es discernir cuándo nos encontramos ante una ley que afecta a un único municipio, provincia o isla. Esto nos hace pensar directamente en las leyes singulares, pero el propio TC, en su Sentencia 121/2012, de 5 de junio, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local nº 462-2001, establece, en relación con el destinatario único de la ley del art. 75.ter.1a), un criterio que no es exactamente coincidente con las leyes singulares. En ese sentido establece que, para satisfacer lo previsto en dicho artículo, bastará con que la norma regule exclusivamente la situación de un único municipio o provincia, desde el punto de vista material y, consecuentemente, solo será aplicable a ese destinatario. Por otro lado, en cuanto al término ley, este tiene que entenderse como normas con rango de ley para concordar con el objeto del conflicto. Y, por último, se plantea el caso especial de las CCAA uniprovinciales. El art. 9 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, estipulaba, en estos casos, la desaparición de las Diputaciones Provinciales integrándose en las instituciones autonómicas y transfiriéndoles sus competencias, medios y recursos, reiterándose en el art. 40 LBRL. Esto ha supuesto que la provincia ya no exista como entidad local (careciendo de naturaleza local) en dichas CCAA y, por tanto, no tengan legitimación activa.

La segunda línea de legitimación activa viene determinada por los casos de litisconsorcio activo necesario. En el caso de los municipios que no sean destinatarios únicos de la ley, el proyecto de reforma de la LOTC remitido para su aprobación contemplaba, como hemos visto, la necesidad de un sexto de los municipios existentes en el ámbito de aplicación de la ley que representasen como mínimo un sexto de la población oficial. Dicho porcentaje, como ya hemos

comentado previamente, fue enmendado,³⁵ y se llegó a un acuerdo mediante una enmienda transaccional con el porcentaje de un séptimo de municipios existentes que representen un sexto de la población oficial. Esto supone una barrera para los municipios de menor tamaño, porque se exige el porcentaje de un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente, lo que nos lleva a que tengan que concurrir para su promoción una gran cantidad de municipios. Ha de tenerse en cuenta que, en lo que hoy en día denominamos “la España Vacía”, gran parte de los habitantes se encuentran dispersados, en muchos casos en municipios de menos de cien habitantes y, a la vez, otra gran parte de la población se encuentra concentrada en grandes o medianas capitales. La consecuencia es que, bajo esta regulación, se les confiere a éstas, en palabras de PORRAS RAMÍREZ, “una suerte de «derecho de veto», generador de potenciales tensiones, con respecto a otros directamente afectados, que se ven así, sin su concurso, privados de la posibilidad de recurrir”³⁶.

Por otro lado, respecto de las provincias, se exige la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley y que a la vez representen la mitad de la población oficial. El problema en este caso se encuentra con las CCAA con un número impar de provincias. En estos casos, el redondeo debe hacerse al alza debido a que a la baja no se llegaría al porcentaje estipulado. Así, por ejemplo, en el caso de Aragón se necesitarían, al menos, la impugnación por dos provincias de las tres existentes. Esto provoca nuevas barreras para la interposición del conflicto.

En ambos casos de litisconsorcio activo necesario, cuando se habla de “población oficial”, hay que estar a las cifras del Padrón Oficial aprobadas por el INE anualmente y, en el caso del número de municipios, se estará al Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas. El momento que hay que tener en cuenta para computar estos números, según la doctrina mayoritaria, es el día en que comienza el plazo para la interposición del conflicto, este es, el día siguiente a la publicación de la norma con rango de ley.

³⁵ Enmienda número 11 del Grupo Parlamentario Socialista. Vid. texto de las Enmiendas...

³⁶ PORRAS RAMÍREZ, J.M., *op. cit.*, p.78.

Por lo que respecta a la legitimación activa de las islas, la Ley Orgánica 7/1999 introduce, como se ha puesto de manifiesto, una Disposición Adicional Tercera en la que se aborda esta cuestión. Por una parte, su párrafo primero les confiere la legitimación que el art. 75.ter hace sobre las provincias. Por otra parte, les legitima para impugnar leyes autonómicas a tres Cabildos en el caso de las Islas Canarias y a dos Consells en el caso de las Islas Baleares, sin establecer ningún tipo de porcentaje poblacional. La afectación como destinatarias únicas de la ley seguiría, como hemos visto anteriormente, lo estipulado para las provincias. Pero para el caso que ahora nos compete de litisconsorcio activo necesario, esto da lugar a dos tipos de situaciones respecto de las islas: por un lado los conflictos planteados contra normas con rango de ley estatal y, por otro lado, aquellos planteados contra normas con rango de ley autonómicas.

Así pues, en los casos en que el objeto sean normas con rango de ley estatal, se exigirá un número de islas que suponga al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición y representen la mitad de la población oficial. En el caso de los Cabildos canarios, al ser estos en total siete, la legitimación en cuanto a número la tendrían, en principio, cuatro. Y, respecto a los Consejos Insulares, al ser cuatro, serán dos, habiendo de estar después a la exigencia poblacional. Pero en los casos en los que el objeto sean normas con rango de ley autonómicas, operaría lo establecido en el apartado segundo de la Disposición Adicional Tercera, legitimando en cuanto a número de islas a tres Cabildos canarios y dos Consejos Insulares, sin tener en cuenta ningún requisito poblacional. Nos encontramos pues ante un desequilibrio privilegiado para la impugnación de normas con rango de ley autonómicas. Lo cual, en definitiva, constituye otra dificultad para impugnar normas con rango de ley estatal. Hay que tener en cuenta que estos sujetos tienen doble naturaleza. Por un lado son entes locales y, por otro, son órganos autonómicos³⁷. La legitimación que se les confiere en la mencionada Disposición Adicional, proviene de la naturaleza de entes locales. Para PULIDO QUECEDO, si se les

³⁷ Así se reconoce, en el caso de los Consejos Insulares, en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; en el artículo 4 de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares; y en la propia jurisprudencia del TS (Sentencia de 26 de Junio de 1998). En el caso de los Cabildos canarios, esta doble naturaleza viene reconocida en el artículo 2 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares y en el artículo 65 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

confiriese la legitimación como órganos autonómicos, “se les estaría otorgando una suerte de plus en la legitimación a órganos internos o instituciones de la propia Comunidad Autónoma para plantear, bajo el manto de la entidad local, problemas de ejecución o atribución competencial autonómico o de otro orden o naturaleza”³⁸.

En lo que a los Territorios Históricos del País Vasco respecta, pueden darse varias situaciones. Si una norma con rango de ley estatal tiene como destinatario único a un Territorio Histórico, entra en juego el apartado segundo de la Disposición Adicional Cuarta, estando legitimados para interponer el conflicto tanto la Diputación Foral como la Junta General, siempre y cuando el ámbito de aplicación de la ley estatal afecte directamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ahora bien, estos sujetos mencionados no estarán legitimados en el caso de que sean normas con rango de ley de las CCAA, ya que entonces se está a lo dispuesto en el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta, rigiéndose por el art. 39 de su Estatuto de Autonomía³⁹. Por lo demás, en el País Vasco, las provincias y municipios tiene la misma legitimidad expresada en el art. 75.ter de la LOTC, como en el resto de los casos.

Para terminar con la legitimación activa, hay que apuntar el caso de Ceuta y Melilla por su estatus y peculiaridades como ciudades autónomas, que tienen una serie de competencias atribuidas por sus Estatutos de Autonomía, y que el legislador no ha tenido en cuenta a la hora de darles un trato diferenciado, como sí he hecho en el caso de las islas o los Territorios Históricos del País Vasco. Así, podrán plantear conflictos como entes locales.

No podemos olvidarnos de los sujetos coadyuvantes, que actúan en el proceso cooperando y apoyando la posición de una de las partes defendiendo un interés propio. La LOTC no regula nada al respecto, así que los requisitos para ser coadyuvante han sido concretados por el TC en los Fundamentos

³⁸ PULIDO QUECEDO, M., *op.cit*, p.66.

³⁹ El artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vascos establece que “Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos se someterán a la decisión de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento Vasco determine”.

Jurídicos 2º y 3º de su Auto 11/2011, de 14 de febrero, dictado a razón del conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de la Rioja⁴⁰. Para ello debe tratarse de un sujeto legitimado para plantear el conflicto contra la norma objeto del proceso y que su interés pudiere resultar afectado por la Resolución que se llegare a dictar.

Por último, en cuanto a legitimación pasiva no se plantean problemas ya que solo hablamos del Estado y de las CCAA. Ahora bien, la legitimación pasiva en los conflictos contra normas con rango de ley del Estado solo corresponde al Estado, mientras que en los conflictos planteados contra normas con rango de ley de las CCAA, también es legitimado pasivo el Estado con base en el art. 75. quinquies.2 LOTC.

Como veremos en la parte de análisis jurisprudencial, la legitimación es una de las cuestiones principales tratadas por la jurisprudencia y perfilada por el TC en los conflictos planteados.

4.4 Procedimiento.

4.4.1 Actividad previa.

Como actividad previa al planteamiento del conflicto, hay que destacar dos requisitos preliminares que son: el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales y el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico equivalente.

En cuanto al acuerdo del pleno de las corporaciones locales, éste tiene que cumplir, como en cualquier otro acuerdo, las normas que regulan el funcionamiento de dicho órgano. Así pues, será necesario el informe preceptivo de la Secretaría de la Corporación o del Secretario general del Pleno en el caso de municipios de gran población (art. 122.5.e), apartado 2º LBRL y 54.1.b) Real

⁴⁰ Dicha ley, alteraba los términos municipales de Uruñuela y Torremontalbo, mediante la segregación de una parte del territorio de este último, para agregarlo al municipio de Uruñuela. El Auto admite como coadyuvante al Ayuntamiento de Uruñuela.

Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), el informe de la Comisión Informativa (art. 82.2 ROF) y, por supuesto, las reglas establecidas en la LBRL sobre convocatoria, orden del día, celebración y desarrollo de las sesiones, y quorum requerido. La ausencia de alguno de estos requisitos de funcionamiento podría dar a la nulidad del acto.

Por su parte, en cuanto al contenido del acuerdo, éste deberá contener la decisión de iniciar la tramitación del conflicto (art. 75.ter.2 LOTC) y la petición de dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente (art. 75.ter.3 LOTC). El acuerdo deberá ser motivado (art. 35.1.i) LPAC), que como ya ha expresado la jurisprudencia según veremos más adelante, tendrá un motivo único que es “la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada”. Ahora bien, las corporaciones deberán indicar los preceptos que lesionan dicha autonomía y el porqué de dicha lesión. En el caso de discrepancia entre los diferentes entes locales afectados, tendrán que llegar a un acuerdo sobre los preceptos que consideran vulneradores de su autonomía.

En cuanto al plazo para la iniciación de la tramitación del conflicto, el *dies a quo* es el de publicación de la norma con rango de ley, tomando como base el art. 75.quer.1 en relación con la solicitud de dictámenes (tres meses) que, como se verá, la jurisprudencia constitucional ha matizado.

De todo ello se expedirá certificación por la Secretaría de la Corporación que se adjuntará al escrito de interposición del conflicto.

Por lo que respecta al dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, como bien expone el art. 75.ter.3 de la LOTC, es preceptivo y no vinculante. No lo es porque, al ser posterior al acuerdo plenario de iniciación de la tramitación del conflicto, la voluntad del Ente está ya determinada y únicamente en el caso de ser negativo dicho dictamen, podría el ente reconsiderar su decisión. Su importancia estiba en la posibilidad de que pueda aportar argumentos que mejoren la fundamentación de la solicitud de iniciación.

Su solicitud deberá efectuarse por el municipio o la provincia que sea destinatario único de la ley o por la entidad local de mayor población en el caso de litisconsorcio, conforme al art. 48 LBRL. Si el encargado de dictaminar es el

Consejo de Estado y los entes legitimados pertenecen a una misma Comunidad Autónoma, la correspondiente solicitud se cursará a través del Presidente de la Comunidad Autónoma. Si los legitimados activos pertenecen a varias Comunidades, la solicitud se cursará a través del Ministerio de Administraciones Públicas (o el que desempeñe dichas funciones con distinto nombre en cada Gobierno). Todo ello, con base en el mencionado art. 48 LBRL. En el caso de que el encargado de dictaminar fuese un órgano consultivo autonómico, hay que estar a su normativa propia y se pueden dar dos supuestos. El primero consiste en que la solicitud se haga directamente entre los entes locales y el órgano consultivo; el segundo supuesto en que la solicitud se efectúe a través de un órgano autonómico.

Los extremos del dictamen en cuanto a contenido, tendrán que versar sobre el fondo y la forma. En cuanto al fondo, tendrá que pronunciarse motivadamente sobre si las normas que se van a impugnar vulneran la autonomía local y en cuanto a la forma, deberá dictaminar sobre si se cumplen los requisitos de admisibilidad de la demanda, en cuanto a legitimación.

En lo que al plazo de emisión del dictamen se refiere, en el caso del Consejo de Estado, los plazos vienen determinados en el art. 128 de su Reglamento orgánico. En el caso de los órganos consultivos autonómicos habrá que estar a su normativa específica⁴¹.

Por último, hay que destacar que el art. 75.ter.4 permite la asistencia de asociaciones de entidades locales en la tramitación previa del conflicto, en el sentido de que “Las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto”. Este artículo fue introducido por una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas de 9 de diciembre de 1998. Realmente no ha mostrado una utilidad práctica. Está pensada para asociaciones generalistas como la FEMP y no tanto para otras locales como Mancomunidades, aunque no lo prohíbe.

⁴¹ En el caso del Consejo Consultivo de la Rioja, el plazo de emisión de dictámenes viene regulado en el artículo 15 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

4.4.2 Tramitación.

Un vez que los entes locales tengan el dictamen del consejo consultivo correspondiente, es potestad suya el planteamiento o no del conflicto. En caso negativo, el procedimiento finaliza ahí. En caso positivo, no se necesitará un nuevo acuerdo plenario para su interposición⁴².

Antes de abordar los trámites propiamente dichos, hay que tener en cuenta cuál es el órgano competente para la tramitación del fondo del asunto. El art. 10.1.f) LOTC resuelve la cuestión atribuyéndole la competencia al Pleno del TC. Ahora bien, el apartado segundo del mismo artículo permite que, en el trámite de admisión, el Pleno pueda atribuir a la Sala la decisión sobre el fondo del asunto⁴³.

El conflicto en defensa de la autonomía local se interpone mediante una demanda en el plazo de un mes desde la recepción del dictamen del órgano consultivo correspondiente, conforme al art. 75 quater.2 LOTC. Este es, por tanto, el *dies a quo*, contándose a tal efecto el día en el que se produce el Registro de entrada en la Corporación correspondiente. El *dies ad quem* será el coincidente numérico del siguiente mes. Solo cabe presentar el escrito de demanda en el Registro del TC o, en determinadas ocasiones, ante el juzgado de guardia de Madrid⁴⁴.

El escrito de demanda debe identificar a los entes promotores y deberá ir acompañado de la documentación correspondiente que acredite el cumplimiento de los requisitos formales para su interposición, en particular, la relativa a la adopción de los acuerdos plenarios, el Padrón municipal, la certificación del número de municipios totales del ámbito territorial, la acreditación de representación y defensa y la acreditación de la fecha de recepción del dictamen

⁴² Tras los numerosos debates doctrinales al respecto, en el que la mayoría de la doctrina se posicionaba por la necesidad de un nuevo acuerdo, la STC 92/2015, de 14 de mayo (FJ 2b) ya aclara su no necesidad.

⁴³ Solo ha existido un caso en el que el Pleno le haya atribuido a las Salas el conocimiento sobre el fondo del asunto. Fue en el conflicto interpuesto por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de la Rioja. Posteriormente, al amparo del artículo 10.1.n) LOTC, recabó el conocimiento del mismo.

⁴⁴ Permitido por el propio TC en sentencias como la STC 260/2000, de octubre. Se tiene en cuenta la interpretación del TS sobre el artículo 41.1 del Reglamento del Consejo General del Poder Judicial, admitiendo dicho lugar de presentación cuando se presenta en último día de plazo y en horas en el que el Registro del TC no está abierto.

del órgano consultivo correspondiente, y la petición de dicho dictamen. Asimismo, cualquier documentación complementaria que los entes consideren aportar en beneficio de su argumentación.

Aparte de dichos requisitos formales, el escrito de demanda deberá contener unas exigencias materiales, concretándose en la *causa de pedir* y el *petitum*. La *causa de pedir* la constituye la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada por una norma con rango de ley, norma que deberá concretarse adecuadamente. Por su parte, el *petitum* consiste en la declaración de la lesión. Ambos requisitos materiales constituyen la fundamentación jurídica que exige el anteriormente mencionado art. 75 quater.2 LOTC. Como *otrosíes* no se puede pedir la suspensión de la ley considerada vulneradora de la autonomía local, porque la LOTC no contempla la posibilidad de suspensión en estos casos.

Cabe la posibilidad, previo al trámite de admisión, de que se puedan acumular pretensiones en el escrito de demanda. La STC 121/2012, de 5 de junio, reconoce tal posibilidad al aplicar supletoriamente los arts. 71 a 73 LEC en relación con el art. 80 LOTC.

Una vez presentado el escrito de demanda, el procedimiento continúa con el trámite de admisión previsto en el art. 75 quinquies.1 LOTC que actúa de filtro para impedir la excesiva litigiosidad. En el caso de inadmitirse el conflicto, la LOTC no contempla un procedimiento específico. Únicamente, su art. 75 quinquies.1 establece que la inadmisión deberá producirse mediante auto motivado y por una de las tres causas en él expuestas. La primera de ellas es la falta de legitimación consistente en el incumplimiento de lo establecido en el art. 75 ter. La segunda causa de inadmisión es la falta de otros requisitos distintos a la falta de legitimación que no sean subsanables. La jurisprudencia ha matizado dichos supuestos, como veremos en el capítulo siguiente. Y, como tercera causa de inadmisión, se contempla el caso de que la controversia esté notoriamente infundada, lo que lleva al TC a realizar un juicio sobre la viabilidad de la pretensión. La jurisprudencia, como veremos más adelante, igualmente, ha matizado este concepto indeterminado. Hay que tener en cuenta, por último, que en estos casos cabrá recurrir en súplica en el plazo de tres días, conforme al art. 93.2 LOTC.

En el caso contrario, si se admite a trámite el conflicto, se resuelve dicha admisión por providencia y se publica en el BOE, dando el propio TC traslado del conflicto a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, para formular alegaciones, según el art. 75 quinquies.2 LOTC. La admisión del conflicto será notificado a los interesados al asimilar en la práctica el término “planteamiento” del art. 75 quinquies.3 a “admisión”. Dichas alegaciones deberán efectuarlas en el plazo de veinte días, plazo que la jurisprudencia ha admitido susceptible de ampliación a solicitud de parte cuando presente especiales dificultades la cuestión planteada⁴⁵. Como vemos, queda establecida una clara diferencia de trato entre las CCAA y el Estado que en la práctica solo se ha producido respecto al ejecutivo del Estado, ya que el Congreso y el Senado han venido ofreciendo su colaboración pero sin formular alegaciones.

Por otro lado, el TC podrá requerir de las partes informaciones, aclaraciones o precisiones que considere oportunas (art. 75 quinquies.4). No se establece una fase de prueba, por lo que se estará a lo contenido en el art. 89.1 LOTC y se llevará a cabo solo si el TC lo considera necesario. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el propio tribunal, en su ATC 200/1985, de 14 de marzo (F.J. 1), estableció que “(...) no es pertinente probar normas cualquiera que sea su rango o naturaleza”, por lo que la prueba se centrará en su caso en las situaciones de hecho o de derecho⁴⁶.

Por último, en cuanto a la acumulación de procesos, tampoco se nos dice nada respecto de los conflictos en defensa de la autonomía local, por lo que habrá que atender al art. 83 LOTC. Solamente se ha dado un supuesto en el ATC 93/2011, de 21 de junio.

⁴⁵ STC 92/2015, de 14 de mayo (Antecedente 5).

⁴⁶ ATC 486/2004, de 30 de noviembre (F.J. 2 y 3).

4.4.3 Terminación.

Del art. 75.quinquies.5 LOTC parece desprenderse que únicamente cabe la terminación de los conflictos mediante sentencia. Esta es la terminación normal, pero existen otras formas de terminación anormal, como pueden ser la renuncia y el desistimiento contemplados en el art. 80 LOTC en relación con las formas de terminación de los procesos constitucionales. Otras formas de terminación anormal pueden ser también el allanamiento, la satisfacción extraprocésal y la pérdida sobrevenida del objeto.

En caso de terminación mediante sentencia, el art. 75.quinquies.4 LOTC establece un plazo de quince días desde el término de las alegaciones para resolver. Sin embargo, el incumplimiento de éste no tiene consecuencias en el procedimiento.

En cuanto al contenido de la sentencia, este es triple. En primer lugar, declarará la vulneración o no de la autonomía local constitucionalmente garantizada. En segundo lugar, determinará la titularidad o atribución de la competencia que se está discutiendo. Y, por último, en su caso, resolverá las situaciones de hecho o de derecho que hayan creado a partir de la norma vulneradora de la autonomía local.

Por lo que al sentido de dicha sentencia se refiere, éste será estimatorio o desestimatorio. Hay que destacar que una parte de la doctrina, entre otros PÉREZ TREMPs y PORRAS RAMÍREZ⁴⁷, admite también sentencias interpretativas⁴⁸. Sin entrar en estas últimas, dado que en la práctica no se ha dado el caso, interesan los efectos de los otros dos tipos de sentencias.

⁴⁷ PÉREZ TREMPs, P., *op.cit.*, p. 82; y PORRAS RAMÍREZ, J.M., “La defensa frente a leyes de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº99, 2000, p.1204.

⁴⁸ Para DÍAZ REVORIO, son aquellas “que dejando inalterado el texto de la disposición, declara explícita o implícitamente que al menos una de las normas, o parte de ella, que de él derivan conjunta o alternativamente, no son acordes con la Constitución” (DÍAZ REVORIO, F.J., “El control de inconstitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº61, 2001, p.68; y DÍAZ REVORIO, F.J., “La Tipología de los pronunciamientos en la STC 31/2010, efectos sobre el estatuto catalán y otras normas del ordenamiento vigente”, *Revista catalana de dret públic*, nº43, 2011, p.62).

En el caso de las sentencias estimatorias, aparte del valor de cosa juzgada y su carácter *erga omnes* predicados por el art. 164.1 CE, y del carácter vinculante de las sentencias del TC derivado del art. 87.1 LOTC, lo importante es que permiten al tribunal auto plantearse la cuestión de inconstitucionalidad, y que dicha sentencia vincula al segundo proceso.

En lo que respecta a las sentencias desestimatorias, del art. 38.2 LOTC se desprende que tienen efecto de cosa juzgada formal, y no hay duda de su carácter vinculante. A pesar de ello, la doctrina acepta, en estos supuestos, que posteriormente se pueda juzgar la constitucionalidad de la norma a través de una cuestión de inconstitucionalidad. La cuestión controvertida en este caso es si despliegan o no efectos generales. A tenor del art. 164.1 CE sí que se podríamos considerar su efecto *erga omnes*.

Atendiendo a las formas de terminación anormal, en primer lugar, hay que tratar el desistimiento, que como veremos la jurisprudencia ha admitido en los conflictos en defensa de la autonomía local, y que CABELLO FERNÁNDEZ define como “una forma anormal de terminación del proceso en el que el actor renuncia a su pretensión inicial sin renunciar a la acción, por lo que queda imprejuzgado el fondo del asunto permitiendo un nuevo proceso sobre el mismo objeto”⁴⁹.

Por su parte, en la renuncia ocurre todo lo contrario, ya que no se quiere seguir sosteniendo el derecho, por lo que no se podrá dar un nuevo proceso sobre el objeto al que se ha renunciado. Por tanto, dicha terminación tendrá efectos de cosa juzgada. Lo que se necesita en este caso es que el actor tenga disponibilidad sobre el derecho renunciado. Aquí la cuestión ardua radica en el carácter irrenunciable de la autonomía local, y en que en los conflictos en defensa de la autonomía local no rige el principio dispositivo. Por ello dicha decisión deberá quedar sujeta al juicio del TC, que no debería aceptar la renuncia y valorar la lesión de la autonomía local. Y esto mismo ocurre en el caso del allanamiento. Ciertamente es que una Comunidad Autónoma o el Estado pueden avenirse a la pretensión del actor, pero el interés objetivo haría necesario que el

⁴⁹ CABELLO FERNÁNDEZ, M.D., *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 2003, p.217.

tribunal controlase la vulneración de la autonomía local, por lo que deberá inadmitirse el allanamiento.

Por su parte, la satisfacción extraprocesal en este caso vendría de la mano de la modificación o derogación de la norma objeto del conflicto, por lo que nos encontraríamos ante una pérdida sobrevenida del objeto. En estos casos, la regla general es que el procedimiento termine, pero, como veremos, no va a ser siempre así, ya que en los procesos de base competencial habrá que estar al caso concreto y, si subsiste la controversia, tendrá el TC que pronunciarse sobre el reparto de competencias.

4.5 La Autocuestión de inconstitucionalidad.

En el caso de que el TC dicte una sentencia estimatoria y, por tanto, declare vulnerada la autonomía local constitucionalmente garantizada, el propio TC puede plantearse una cuestión de inconstitucionalidad de la norma impugnada, tramitándose por el procedimiento del art. 37 LOTC, conforme establece el art. 75 quinquies.6 de la misma.

Este segundo proceso fue obra del Dictamen del Consejo de Estado de 18 de junio de 1998, ya que en los anteproyectos de la reforma de la LOTC no se contemplaba. Las razones fundamentales de su introducción fueron evitar una ampliación, como ya hemos comentado, de la legitimidad de los recursos de inconstitucionalidad y establecer una concordancia entre el *petitum* de las partes y la sentencia. Numerosas han sido las críticas por parte de la doctrina sobre su carácter no necesario, como ha manifestado PORRAS RAMÍREZ. Para este autor esta crítica deriva, principalmente, de que este nuevo proceso viene predeterminado por la resolución anterior, dada la necesaria vinculación del TC a sus propias sentencias y el carácter *erga omnes* de dicha sentencia precedente. Además, el nuevo procedimiento se sustancia con las mismas partes y el mismo parámetro de enjuiciamiento, por lo que poco más cabría añadir⁵⁰.

⁵⁰ PORRAS RAMÍREZ, J.M., *El conflicto en defensa...*, op. cit., pp.109-112.

Lo destacado de este segundo proceso es que la ley no establece un plazo para resolver, por lo que nos encontramos con un problema de inseguridad jurídica, ya que tenemos una norma vulneradora de la autonomía local pero no declarada inconstitucional y, consecuentemente, todavía vigente. El propio TC ha reiterado la imposibilidad de jueces y tribunales de inaplicar una ley vigente⁵¹.

Por otro lado, de los apartados 2 y 3 del art. 37 LOTC se extrae que los legitimados para personarse y formular alegaciones son los mismos que los del primer proceso, añadiendo a la Fiscalía General del Estado. La personación se deberá hacer en el plazo de quince días desde la publicación en el BOE del planteamiento de la autocuestión, teniendo otros quince días para formular las alegaciones oportunas.

Por último, en cuanto a los efectos de la sentencia, el art. 38.1 LOTC ya nos resuelve que tendrá eficacia *erga omnes* y valor de cosa juzgada desde la fecha de publicación en el BOE, y vinculará a todos los poderes públicos y órganos judiciales. Como regla general, según el art. 39.1 LOTC, declarará la nulidad de la norma impugnada.

⁵¹ Véanse STC 73/2000, de 14 de marzo (F.J. 16) o STC 159/2012, de 17 de septiembre (F.J. 5), entre otras.

5. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.

Visto el contexto normativo que regula los conflictos en defensa de la autonomía local, para su completa comprensión hay que tener en cuenta las resoluciones del TC al respecto. El Tribunal, desde la introducción de los conflictos en el año 1999, ha dictado doce sentencias y veintiséis autos, que perfilan las diferentes cuestiones del proceso anteriormente expuestas. Vamos a centrarnos en lo que respecta a la naturaleza jurídica, objeto, legitimación, procedimiento y parámetro de enjuiciamiento. Como veremos, los principales problemas sobre los que se ha tenido que pronunciar el TC se han suscitado en relación con la legitimación y el procedimiento.

5.1 Naturaleza jurídica del Conflicto.

Como ya expuesto anteriormente, concretar la naturaleza jurídica de este proceso es una tarea difícil, debido a que engloba características de varios procedimientos. Tal es la dificultad, que el propio TC, en sus resoluciones, no llega a definirla con claridad. Las dos resoluciones clave en las que el TC se pronuncia sobre la naturaleza jurídica del conflicto e intenta delimitarla son la STC 240/2006, de 20 de julio⁵² y, la STC 37/2014, de 11 de marzo⁵³.

La STC 240/2006, de 20 de julio, supone la primera sentencia del TC recaída en un proceso en defensa de la autonomía local. Como se puede observar, ya desde muy temprano, el TC se ha encargado de perfilar este nuevo procedimiento. Ahora bien, en esta primera sentencia es cauto a la hora de resolver las dudas que se plantean respecto de la naturaleza jurídica del conflicto. De ello se encarga en el F.J. 1º, en el que, en lugar de sentar una clara

⁵² Sentencia recaída sobre el conflicto en defensa de la autonomía local 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta, en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones.

⁵³ Sentencia recaída sobre el conflicto en defensa de la autonomía local 8317-2005, planteado por el ayuntamiento de Gomecello en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).

dirección sobre su naturaleza, lo que hace es de definirla en negativo, es decir, por lo que no es. Y, como bien dice, es un nuevo proceso constitucional y no puede entenderse como una modalidad de ninguno de los demás procesos establecidos en el art. 161.1 LOTC ni en el art. 161.2 de la misma. En efecto, como ya he señalado anteriormente, ni es un recurso de amparo, ni un recurso de inconstitucionalidad y, mucho menos, un conflicto de competencias en sentido estricto. Como vemos, el TC en esta primera sentencia es prudente a la hora de matizar su naturaleza jurídica.

Por su parte, la STC 37/2014, de 11 de marzo, en su F.J. 3º, sí que se decanta por su delimitación como un proceso competencial. Argumenta su postura en la similitud respecto del contenido de las sentencias en ambos casos. Esto es así, ya que el art. 75 quinquies.5 LOTC, establece que la sentencia determine la titularidad o atribución de la competencia controvertida.

Como vemos, el TC contradice su postura anterior, en la que rechazaba dicha naturaleza conflictual, poniendo de manifiesto la dificultad, que el propio órgano intérprete de la CE tiene, para concretar dicha naturaleza jurídica. Y esto es así, porque la voluntad del legislador no ha sido otra que la de intentar ampliar los sujetos legitimados en los recursos de inconstitucionalidad para satisfacer las demandas de la FEMAP. Pero, ante el temor de incurrir en un proceso inconstitucional, ha recogido características de los diferentes procedimientos constitucionales y ha creado uno nuevo, diferenciado del resto. De ahí, que no podamos calificarlo como un conflicto competencial en sentido estricto, aunque tampoco podamos dudar de que presenta ciertos rasgos de estos. Por ello, lo más prudente sería calificarlo, según hemos manifestado anteriormente, como un proceso de corte conflictual *sui generis*, con las especialidades mencionadas.

5.2 Objeto del Conflicto.

En relación con el objeto de los conflictos, no es un tema que el TC haya abordado profundamente. La falta de necesidad de concreción jurisprudencial del objeto, es debido a que la propia regulación deja poco margen al debate. Y

esto es así, porque el propio TC en sentencias anteriores, ya había establecido qué disposiciones gozan de “rango de ley”⁵⁴. El principal debate doctrinal, como hemos vistos, se centraba en la inclusión como objeto del procedimiento de las Leyes Orgánicas, en general, y de los Estatutos de Autonomía, en particular. El TC no se ha pronunciado al respecto todavía, dado que no se ha promovido un conflicto contra dicha categoría de normas.

Otra cuestión que también suscitó pequeñas discrepancias entre la doctrina, pero que no hemos abordado anteriormente dado el carácter minoritario de la postura en contra⁵⁵, fue la inclusión o no de los Decretos-leyes autonómicos como objeto del conflicto. En ese sentido, el TC resuelve toda discrepancia que pudiera ocasionarse al respecto, al admitir a trámite dos conflictos cuyo objeto eran Decretos-leyes autonómicos. El primero de ellos fue el Conflicto en defensa de la autonomía local número 7969-2010 (acumulado con el 259-2011) promovido por el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany contra el art. 1 del Decreto-ley del Consejo de Gobierno de Illes Balears 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y el art. 1 de la Ley del Parlamento de Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión⁵⁶. Por otro lado, el segundo admitido a trámite fue el Conflicto en defensa de la autonomía local 2599-2013, planteado por las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz en relación con el Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 5/2012, de 17 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía⁵⁷.

⁵⁴ Véase a modo de ejemplo: STC 29/1982, en relación con los Decretos-leyes y Decretos Legislativos; y STC139/1998, en relación con el Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

⁵⁵ No se ha mencionado debido a su escasa notoriedad. En ese sentido, únicamente cabe destacar a BOIX PALOP que pone en duda la constitucionalidad de dichas normas. Véase BOIX PALOP, A., “La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, pp.121-148.

⁵⁶ Resuelto por ATC 178/2013, de 10 de septiembre, que lo declara extinguido por pérdida del objeto.

⁵⁷ Resuelto por STC 27/2016, de 18 de febrero, que lo inadmite por carencia de legitimación activa de las corporaciones locales.

Como conclusión, el objeto de los conflictos no ha suscitado controversias en sede constitucional, demostrando que, tras los numerosos debates doctrinales y parlamentarios, y la aprobación de las distintas enmiendas planteadas al respecto, se ha configurado su objeto con suma claridad.

5.3 Legitimación.

El primer problema que se plantea respecto a la legitimación es el ya expuesto debate doctrinal sobre la concreción del rasgo de “destinatario único de la ley”, que necesitan los municipios, provincias e islas para ser legitimados activos individualmente. El debate se suscitaba sobre su coincidencia, o no, con las leyes singulares. El TC, como ya adelantábamos, solventa esta cuestión en la STC 121/2012, de 5 de junio, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local número 462-2001, promovido por el ayuntamiento de Gijón y otros diecinueve municipios, en relación con diversos preceptos (arts. 22.2, 24.2, 46.1 y DA 1ª) de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro. En este supuesto, el art. 24.2 de dicha Ley solo es impugnado por el ayuntamiento de Gijón, y el TC, a fin de determinar si se encuentra en el supuesto de legitimación del art. 75 ter.1.a) LOTC, define lo que se entiende por “destinatario único de la ley”. En este sentido, la Sentencia, en su F.J. 3º, mantiene que dicha expresión no es equivalente con las leyes singulares. Para encontrarse en el supuesto de legitimación de dicho artículo, matiza que bastará con que la norma en cuestión sea aplicable exclusivamente a un concreto municipio o provincia (afirmación que se entiende hecha también para las islas). Y dicha situación se produce cuando, desde el punto de vista material, la norma está dirigida a regular la situación de un único sujeto.

A raíz de ello, el propio TC aclara en la STC 37/2014, de 11 de marzo (F.J. 2º), que para determinar en qué casos nos encontramos ante un “destinatario único de la ley”, hay que estudiar “caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material”. Además, apunta que no hay que confundir la legitimación que se necesita para interponer un conflicto en defensa de la autonomía local

con la legitimación necesaria para la jurisdicción contencioso-administrativa, en la cual viene otorgada por la titularidad de un interés legítimo.

Como vemos, el punto de vista material es importante para establecer la legitimación por la vía del art. 75 ter.1.a) LOTC. Tal es el caso de la STC 132/2014, de 22 de julio (F.J. 3º), en la que el punto de vista material es decisivo a la hora de legitimar al ayuntamiento de Torremontalbo como “destinatario único de la ley”. En este supuesto, ya mencionado anteriormente, la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, segregaba un porcentaje significativo de territorio (denominado “Somalo”) del término municipal de Torremontalbo, para agregarlo al término municipal de Uruñuela. El ayuntamiento de Torremontalbo alegaba que era “destinatario único de la ley”, en el sentido material, al ser el único perjudicado por la segregación (de ahí la vulneración de su autonomía local). Sí es cierto que, en el sentido formal, eran destinatarios tanto Torremontalbo como Uruñuela, pero al ser este último beneficiario de dicha segregación, materialmente no era “destinatario único de la ley” según el municipio perjudicado. Por su parte, el Parlamento de La Rioja alegó que la distinción entre perjudicado y beneficiario por la mencionada ley no podía hacerse en el sentido planteado, ya que Uruñuela era también perjudicada por la ley en tanto en cuanto tenía que cargar con las obligaciones sobre ese territorio segregado. Incluso, los municipios colindantes de Hormilleja y Nájera eran también destinatarios de la ley, ya que sus términos municipales cambiaban y podían ser perjudicados por sus nuevas relaciones de vecindad. El TC, partiendo de lo establecido por la STC 37/2014, de 11 de marzo, concluye que, aunque son destinatarios formalmente tanto Uruñuela como Torremontalbo, materialmente solo lo es este último. Esto es así, debido a que únicamente en su caso se vulnera la autonomía local, al privarle de una parte importante del término municipal. Por ello le reconoce legitimación activa para plantear el conflicto como destinatario único de la ley. El TC hace una interpretación flexible del art. 75 ter.1.a) LOTC a fin de garantizar el principio *pro actione*.

Un caso curioso al respecto de la legitimación otorgada por el art. 75 ter.1.a), vino de la mano del Consejo Insular de Formentera por partida triple. Formentera constituye un ejemplo característico, al ser el único municipio-isla del Estado. Teniendo en cuenta dicha particularidad, promovió tres conflictos en defensa de

la autonomía local correspondientes a los números 4570-2014⁵⁸, 432-2015⁵⁹ y 3974-2015⁶⁰. Si bien el segundo de ellos no se inadmitió por esta causa, sino por problemas de procedimiento, los otros dos fueron inadmitidos por no cumplirse las exigencias de ser “destinatarios únicos de la ley”. En los tres casos estamos ante normas que, al aplicarse en el territorio de Formentera, por la característica especial de municipio-isla, producen una serie de efectos que el actor considera discriminatorios. De ellos intenta servirse para argumentar que es destinatario único de la ley, al no producirse los efectos adversos en otros municipios que no tienen su característica. El ATC 149/2015, de 10 de septiembre (F.J.4º), dictado a raíz del último de los conflictos referenciado, matiza al respecto que Formentera confunde en los tres casos los efectos discriminatorios que produce la aplicación de las tres leyes impugnadas en el territorio de Formentera, con el carácter general de las normas que discute. Es decir, a lo que hay que atender en primer término es al ámbito de aplicación, y en los casos a los que nos referimos, los preceptos impugnados se aplicaban a todos los municipios de España o a todo el territorio de las Islas Baleares, y no exclusivamente a Formentera.

En lo que respecta a los porcentajes de entes locales exigidos para los casos de litisconsorcio activo necesario, ya se ha comentado la problemática que existe dada la dispersión poblacional y su aglomeración en grandes municipios, en cuanto al “derecho de veto” que de facto puede ejercer alguno de estos. Ejemplo de ello lo podemos encontrar en conflicto en defensa de la autonomía local número 1501-2005, interpuesto por el Ayuntamiento de Santander y otros 16 municipios, en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral⁶¹. En este caso, Santander gozaría

⁵⁸ Conflicto planteado por el Consejo Insular de Formentera en relación con diversos apartados del artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Fue inadmitido por falta de legitimación mediante ATC 236/2014, de 7 de octubre. Importante es su F.J.4º al respecto.

⁵⁹ Conflicto planteado por el Consejo Insular de Formentera en relación con el artículo 186.1 de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears. Se inadmite a trámite por el ATC 70/2015, de 14 de abril.

⁶⁰ Conflicto planteado por el Consejo Insular de Formentera en relación con los artículos 5.1 v).3, 88 y 102.d), de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears. Fue inadmitido por falta de legitimación mediante ATC 149/2015, de 10 de septiembre.

⁶¹ Conflicto resuelto por la ya mencionada STC 92/2015, de 19 de junio, en la que se declara extinto el conflicto por desaparición sobrevenida del objeto.

de ese hipotético “derecho de veto”, ya que, sin su planteamiento, el resto de municipios no lograrían el porcentaje poblacional requerido. Como se puede deducir, los porcentajes de legitimación del art. 75 ter.1.b) son difíciles de conseguir y más aún, cuando se trata de normas con rango de ley estatal. En estos casos, se necesita una gran cantidad de municipios y no es raro a muchos de ellos les falte alguno de los trámites previos. Este caso lo podemos contemplar en conflicto en defensa de la autonomía local número 4765-2002, promovido por 1185 municipios, en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Se inadmitió a trámite mediante ATC 419/2003, de 16 de diciembre, por falta de legitimación, al carecer una gran cantidad de municipios de alguno de los trámites previos a su interposición.

Otro de los temas tratados en el apartado normativo de legitimación ha sido el caso de Ceuta y Melilla, en cuanto a su omisión como sujeto legitimado especial en la LOTC. En efecto, como hemos dicho, la reforma de la LOTC no contempla a dichas ciudades por separado como sí hace con las Islas, Cabildos, Consejos Insulares, Juntas Generales y Diputaciones Forales. Así pues, su legitimación vendría por su condición de ente municipal y no como ciudad autónoma. En esa línea se ha manifestado el TC en la ya mencionada STC 240/2006, de 20 de julio (F.J.4º), en la que se le reconoce legitimidad a Ceuta para plantear el conflicto número 4546-2000, como ente municipal. La Sentencia basa su condición en la configuración del municipio que hacen los arts. 137 y 140 CE, como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, sobre el cual no existe previsión constitucional que permita disponer de su existencia. Además, apoya dicha condición de legitimado como ente municipal en las diversas referencias municipales que se establecen en su Estatuto de Autonomía, y en la aplicación en Ceuta de la legislación reguladora de la Administración Local respecto del ámbito competencial, del régimen electoral, del régimen jurídico administrativo, de la función pública y del régimen económico-financiero. A la misma conclusión podemos llegar en el caso de Melilla, aunque el TC aún no haya tenido ocasión de pronunciarse al respecto por no haber planteado este conflicto alguno.

En lo que respecta a la coadyuvancia, ya se ha expuesto la ausencia de regulación en la LOTC, por lo que ha tenido que ser el propio TC el que, en el ATC 11/2011, de 14 de febrero, establezca los criterios para poder intervenir como coadyuvante en este proceso. Este Auto, a raíz del conflicto ya estudiado sobre la alteración de términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, en sus F.J. 2º y 3º, unifica los requisitos previamente establecidos por el TC para ser coadyuvante en los recursos de inconstitucionalidad y en los recursos positivos de competencia. Así pues, establece dos requisitos: en primer lugar, tratarse de un sujeto legitimado para plantear el conflicto y, en segundo lugar, que el interés de dicho sujeto pueda estar afectado por la resolución que se llegare a dictar en el proceso. En el caso concreto, reconoce a Uruñuela como coadyuvante al cumplirse en dicho municipio los dos requisitos. Por una parte, en cuanto legitimado al cumplirse los requisitos del art. 75 ter.1.b) LOTC, y, por otra, porque la resolución que se llegare a dictar le puede afectar, debido a que si se estima el conflicto interpuesto por Torremontalbo, se le segregaría el territorio que previamente le había agregado la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja.

Por último, en el contexto normativo no se ha hecho referencia a la representación y defensa en este tipo de procedimientos, más allá de un simple apunte en cuanto a su necesidad de acreditación en la documentación complementaria. A pesar de ello, es conveniente traer a colación lo que el TC considera sobre ello, debido a que la LOTC no regula nada al respecto. En el Auto 359/2004, 21 de septiembre (F.J.3º)⁶², teniendo en cuenta que en otros procesos constitucionales sí que se especifica este punto, establece que hay que estar a lo dispuesto en el art. 80 LOTC, que a su vez se nos remite a la LOPJ y a la LEC. Por ello, encontramos la solución en el art. 551.3 LOPJ, en el que se atribuye la representación y defensa de los entes locales a los Letrados que sirvan de servicios jurídicos de dichos entes, salvo la designación de otro abogado colegiado. Las dudas planteadas al respecto se han centrado en si es necesaria la personación en estos procedimientos bajo la representación de un

⁶² Auto dictado a raíz del conflicto en defensa de la autonomía local 3540-2003, planteado por la Entidad Metropolitana del Transporte y diversos Ayuntamientos en relación con el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

único procurador o, por el contrario, cada uno necesita uno propio. De la jurisprudencia estudiada podemos deducir que, en la mayoría de los casos, los litisconsortes se personan bajo un único procurador. Ahora bien, dada la falta de regulación al respecto, el TC ha sido flexible, y también ha admitido casos en los que cada entidad local se ha personado bajo una representación individual. Esto se produce en el caso del auto mencionado anteriormente, en el que cada municipio tiene su propio procurador.

En el propio auto, se concluye, que no sirve el otorgamiento de un apoderamiento general para pleitos de forma ocasional y no permanente a un comisionado *ad hoc* para la representación de los entes locales (posibilidad que sí había permitido el TC, en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero). En el conflicto del auto citado, se deniega la personación de la Entidad Metropolitana del Transporte ni como parte ni como comisionado nombrado al efecto, por las razones aducidas en el párrafo anterior.

5.4 Procedimiento

5.4.1 Actividad Previa.

En primer lugar, en cuanto al acuerdo plenario de inicio de tramitación del conflicto, ya decíamos en el contexto normativo que tiene que ser un acuerdo motivado. A raíz de ello, el TC se ha pronunciado para matizar el sentido de dicha motivación. La ya mencionada STC 240/2006, de 20 de julio (F.J.3º), establece que “el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de «la autonomía local constitucionalmente garantizada»”. Dicha matización parece innecesaria dada la claridad con la que el nuevo art. 75 bis establece el único motivo de impugnación. Además, no era una cuestión que hubiera dado problemas en los conflictos anteriores al que la sentencia enjuicia. Sin embargo, su matización jurisprudencial viene a cerrar el debate sobre si es o no un recurso inconstitucional encubierto, toda vez que sus defensores argumentaban que la

lesión de la autonomía local era un fundamento de la inconstitucionalidad que se pretende, y no propiamente el motivo del recurso⁶³.

Por su parte, ya hemos dicho que los entes locales suelen incluir en el acuerdo plenario de iniciación del procedimiento la solicitud del dictamen al órgano consultivo correspondiente. Ahora bien, la STC 95/2014, de 12 de junio (F.J.4º), hace una diferencia entre ambos en cuanto al *dies a quo*, pudiendo llevarse a cabo el acuerdo plenario de iniciación antes incluso de publicarse la norma objeto del conflicto. Bajo nuestro punto de vista, esto es totalmente ilógico dado que antes de su publicación una norma no puede afectar a la autonomía local porque ni siquiera tiene la expectativa de aprobarse. Por su parte, la solicitud del dictamen tiene como *dies a quo* el de publicación de la norma objeto (F.J.7º del ATC 419/2003, de 16 de diciembre). El *dies ad quem* para ambos es el correlativo tres meses después de la publicación de la norma (F.J.3º del ATC 108/2010, de 28 de septiembre).

Una vez emitido el dictamen del órgano consultivo correspondiente, existía un debate doctrinal sobre la necesidad o no de un nuevo acuerdo plenario. La STC 92/2015, de 14 de mayo, zanjó el debate al negar la necesidad de dicho acuerdo. La Sentencia, en su F.J.2b), apunta que únicamente se necesita acuerdo plenario de las corporaciones locales para iniciar la tramitación del conflicto, con base en el art. 75.ter.2. Por el contrario, aclara que el art. 74 quater.2 hace referencia a la formalización o planteamiento del conflicto, que es un trámite distinto y que no necesita nuevo acuerdo plenario. Es por ello que el TC, en su anterior Sentencia 95/2014, de 12 de junio (F.J.4º), rechazó como causa de inadmisión la falta del segundo acuerdo plenario. En contra, dio por bueno el Decreto de la Alcaldía de Covalada que acordaba “continuar la tramitación iniciada y plantear el conflicto en defensa de la autonomía local”.

⁶³ A pesar de ello, algunos defensores siguieron con su teoría y consideraban matizable la afirmación del TC. En ese sentido, vid. GARCÍA ROCA, F.J., “La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida”, *QDL*, Nº13, 2007, pp.19-20.

5.4.2 Tramitación.

Por lo que respecta al órgano competente que conoce del fondo del asunto, ya hemos señalado que la competencia corresponde el Pleno del TC, pero que este podía atribuir a las Salas la decisión sobre el fondo. Como previamente se ha comentado, solo en el conflicto en defensa de la autonomía local número 5738-2010, correspondiente al caso de Torremontalbo, se atribuyó su conocimiento a la Sala. Sin embargo, el Pleno acordó, sin razón de peso aparente, recabar para sí el conocimiento del conflicto por providencia de 26 de febrero de 2013, con base en el art. 10.1.n) LOTC. Por otro lado, las Secciones del TC han sido las encargadas de resolver los “incidentes de admisibilidad”⁶⁴. Ahora bien, se produce un cambio de tendencia desde 2010, iniciado con la diligencia de ordenación del Pleno de 28 de junio de 2010, dictada con ocasión del conflicto en defensa de la autonomía local 5027-2010, planteado por once municipios en relación con diversos artículos de la Ley del Parlamento de Aragón 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón. Desde entonces, ese trámite lo ha asumido el Pleno.

En lo que se refiere a la demanda de interposición del conflicto, esta debía contener ciertos requisitos formales y materiales. La jurisprudencia constitucional ha puntualizado dichos requisitos. Por lo que se refiere a los formales, la necesidad de identificar a los sujetos promotores viene recogida en el F.J.2º del ATC 322/2007, de 3 de julio⁶⁵. En dicho auto se inadmite el conflicto porque la demanda de interposición se plantea únicamente en representación del ayuntamiento de Toledo, y no de los otros seis que habían aportado sus respectivos acuerdos plenarios de inicio de tramitación del conflicto. Es por ello que no se cumplían los requisitos de legitimación del art. 75 ter.1.b) LOTC, al no aparecer como recurrentes en la demanda y ser necesarios para cumplir con los porcentajes de legitimación.

⁶⁴ Consistente en tener por interpuesto el conflicto, requerir la falta de documentación necesaria y resolver la admisión a trámite.

⁶⁵ Auto dictado a raíz del conflicto en defensa de la autonomía local 5192-2007, planteado por el Ayuntamiento de Toledo en relación con el artículo 49.1 a) de la Ley de Castilla-La Mancha 13/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades para el año 2006.

En cuanto al plazo de un mes para la interposición del conflicto que marca el art. 75 quater.2 LOTC, se inicia al recibir el dictamen jurídico del órgano consultivo correspondiente (STC 95/2014, de 12 de junio, F.J.4º). El F.J.4º de la STC 132/2014, de 22 de julio, aclara que, del tenor literal del artículo, se desprende que el cómputo del mes se realiza desde la recepción del dictamen por el ente local correspondiente, independientemente de que hubiese llegado a otros órganos antes (en el caso concreto, a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de la Rioja, conducto por el que se solicitó la emisión del dictamen).

Cuestión no menos importante es la referida a la documentación complementaria al escrito de demanda. El certificado de la Secretaría sobre la adopción del acuerdo plenario de iniciación deberá hacer referencia a los miembros de derecho que tiene cada Corporación (F.J.3º de la STC 95/2014, de 12 de junio). Aunque las cifras del Padrón municipal de las Corporaciones pueden ser conocidas por el TC, lo normal es que sean aportadas por los entes locales. El conocimiento directo por parte del TC se ha producido en varios casos, como en el ATC 419/2003, de 16 de diciembre (F.J.2º), en la STC 240/2006, de 20 de julio (F.J.5º) y en la STC 95/2014, de 12 de junio (F.J.2º). La certificación del número de municipios del ámbito territorial, aunque no se aporte, también puede ser conocida por el TC, como se extrae del anteriormente citado ATC 419/2003, de 16 de diciembre (F.J.2º). Es característico el anterior caso debido a que las cifras presentadas por los entes locales no coinciden con las que figuran en el Registro de Entidades Locales, por lo que el TC viene a tomar como base estas, más favorables, a fin de aceptar la legitimación. Por último, aunque es necesaria la aportación de la certificación de recepción del dictamen del órgano consultivo correspondiente, el TC ha precisado que no es necesaria la aportación de su texto (F.J.4º del ATC 70/2015, de 14 de abril). Ahora bien, sí que es necesario acreditar su solicitud por parte de los entes locales (F.J.2º de la STC 121/2012, de 5 de junio).

Por otro lado, la demanda tiene que cumplir unos requisitos materiales consistente en la causa de pedir y el *petitum*. Como ya decíamos, ambos componen la fundamentación jurídica, y esta es de suma importancia, como bien expone la STC 37/2014, de 11 de marzo, en su F.J.4º, ya que permite “tanto a

las partes a las que asiste el derecho de defensa, como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales el recurrente entiende que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional, en este caso, la autonomía local constitucionalmente garantizada”.

Lo último a destacar respecto de la demanda es la acumulación de pretensiones que, como ya adelantábamos, ha sido reconocida por la STC 121/2012, de 5 de junio, en su F.J.4º.

Entrando ya en el trámite de admisión, la ley no regula qué procedimiento seguir en el caso de darse alguna de las causas de inadmisión. Ante esto, el TC ha actuado de dos formas. Por un lado, si de la documentación aportada se manifiestan defectos sobre los requisitos exigibles para el planteamiento del conflicto, el TC permite un plazo de subsanación a fin de garantizar el principio *pro actione*. Tal ejemplo obra en los antecedentes del ATC 419/2003, de 16 de diciembre, en el que mediante Providencia de 2 de octubre de 2002, se daba un plazo de treinta días para aportar los certificados de las entidades locales que faltaban sobre el acuerdo de promover el conflicto número 4765-2002. Este plazo se amplió incluso otros tres meses, dada la gran cantidad de municipios promotores. Por otro lado, en los casos en que falta legitimación, los defectos son insubsanables o cuando la controversia está notoriamente infundada, el TC ha inadmitido los conflictos directamente, sin ningún trámite. A modo de ejemplo, podemos destacar el ATC 251/2009, de 13 de octubre, que inadmite, por notoriamente infundado, el conflicto en defensa de la autonomía local 5305-2009, promovido por el Ayuntamiento de Aldeanueva de Ebro y otros 35 municipios en relación con el art. 196 de la Ley de La Rioja 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo, redactado por la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009.

La mayor aportación del TC en el trámite de admisión de los conflictos, consiste en la concreción de las causas de inadmisión. Así, a través de sus pronunciamientos, podemos ver qué entiende el tribunal por “otros requisitos formales exigibles y no subsanables”. Los F.J.3º y 4º del ATC 419/2003, de 16 de diciembre, han considerado incluidos dentro de esos requisitos insubsanables, la inexistencia del acuerdo plenario de iniciación de la tramitación del conflicto y la adopción del acuerdo pero sin el quorum requerido. La falta de

quorum necesario en el acuerdo plenario de iniciación también se ha contemplado como motivo insubsanable en el F.J.2º del ATC 108/2010, de 28 de septiembre⁶⁶. En dicho F.J., también se incluye como requisito insubsanable la falta de solicitud en plazo del dictamen del órgano consultivo correspondiente (en el caso, dictamen del Consejo Consultivo de Aragón). El último de los requisitos insubsanables que ha marcado la jurisprudencia constitucional, lo encontramos en el ATC 70/2015, de 14 de abril (F.J.2º y 3º), consistente en la falta de interposición del conflicto en plazo. Como observamos, los plazos procesales revisten una especial trascendencia y deben ser respetados, como ya anticipaba la STC 95/2014, de 12 de junio, en su F.J.4º.

Por su parte, importante es también la explicación que el TC hace sobre cuándo una controversia está notoriamente infundada. La resolución clave en este caso es el ATC 251/2009, de 13 de octubre, en cuyo F.J.1º expone que “en aquellos supuestos en que resulte apreciable, ya desde la ponderación inicial de los términos en que se suscita el conflicto, que éste no puede prosperar, podrá este Tribunal decidir su inadmisión a trámite sin esperar a su desestimación en la correspondiente Sentencia”. Esta doctrina trae a colación el ATC 123/2009, de 28 de abril (F.J.1º), en relación con las cuestiones de constitucionalidad, al relacionar el art. 75 quinquies.1 LOTC con el art. 37.1 de la misma. Se reitera dicha doctrina en el ATC 9/2013, de 15 de enero (F.J.4º)⁶⁷ y en la STC 95/2014, de 12 de junio (F.J.2ºc).

Por último, en referencia a al trámite de prueba, sobre el que ya hemos apuntado que su pertinencia dependerá del Tribunal, el ATC 486/2004, de 30 de noviembre⁶⁸, establece dos circunstancias para no llevar a efecto dicho trámite. Por un lado, que se haya aportado por el promotor documentación

⁶⁶ Auto que inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local 5027-2010, planteado por once municipios en relación con diversos artículos de la Ley del Parlamento de Aragón 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón.

⁶⁷ Auto que inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local 4038-2011, planteado por treinta y seis municipios de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero, por el que se modifica el artículo 6 bis de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario.

⁶⁸ Auto que deniega la práctica de prueba solicitada en el conflicto en defensa de la autonomía local 1400-2003, planteado por el Municipio de Santovenia de Pisuerga, contra la disposición adicional y artículo único apartados 4 y 5 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

complementaria en apoyo a su alegato, y que el propio TC pueda recabar información del caso de las Administraciones Públicas.

5.4.3 Terminación.

De esta fase apuntaremos dos cuestiones, sobre el desistimiento y la pérdida sobrevenida del objeto. En cuanto al desistimiento, la jurisprudencia lo ha admitido en el ATC 3/2012, de 13 de enero (F.J.2º)⁶⁹. Por lo que se refiere la pérdida sobrevenida del objeto, el ATC 513/2004, de 14 de diciembre⁷⁰, en su F.J.2º, declara que es aplicable a los conflictos en defensa de la autonomía local la doctrina de los procesos competenciales. En su virtud, y según declara la STC 119/1986, “si la controversia viniera a desaparecer en el curso del proceso, éste perdería su objeto”. Eso es debido a que esta es considerada por el TC como presupuesto constante del proceso. Esta doctrina también se reitera en el ATC 3/2012, de 13 de enero (F.J.2º).

5.5 Parámetro o canon de enjuiciamiento.

Con la expresión parámetro o canon de enjuiciamiento, hacemos referencia a las normas que sirven para determinar si el objeto de un conflicto en defensa de la autonomía local es o no conforme con la autonomía local constitucionalmente garantizada. El TC, a lo largo de sus resoluciones, ha acotado qué normas sirven de parámetro para considerar que se ha lesionado la autonomía local por otra norma. Así, ya en su primera sentencia al respecto de un conflicto, la STC 240/2006, de 20 de julio, establece las líneas de dicho canon. Esa doctrina la ha reiterado en las SSTC 121/2012, de 5 de junio; 37/2014, de 11 de marzo; 95/2014, de 12 de junio y 132/2014, de 22 de julio. Vamos a estudiar dicha

⁶⁹ Auto dictado a raíz del conflicto en defensa de la autonomía local 3540-2003, planteado por once municipios de la conurbación de Barcelona en relación con el artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

⁷⁰ Auto que acuerda la extinción por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3179-2000, planteado por dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears contra el art. 17 de la Ley del Parlamento de les Illes Balears 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administración y de función pública y económicas.

doctrina en relación con la STC 132/2014, de 22 de julio, por su peculiar resolución.

Así, el F.J.5º de la STC 95/2014, de 12 de junio, establece que el canon que se debe aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local frente a leyes estatales se basa exclusivamente en los preceptos constitucionales que establecen el “contenido mínimo” que protege la garantía institucional. Ya la STC 240/2006, de 20 de julio (F.J.8º), configuraba la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE como “una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen (...)»”. Teniendo en cuenta eso, el juicio de constitucionalidad, cuando se trata de normas con rango de ley estatal, se centrará únicamente en contrastar que dichas normas han respetado la garantía institucional de la autonomía local. Toda esta doctrina la recoge la STC 132/2014, de 22 de julio, en su F.J.5º. Por el contrario, cuando se trata de normas autonómicas con rango de ley, también formarán parte del canon de enjuiciamiento los preceptos de la LBRL “enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE”. Así lo han puesto de manifiesto el F.J.8º de la STC 240/2006 y los F.J.5º de las SSTC 95/2014 y 131/2014.

Teniendo ya claro cuál es el parámetro de enjuiciamiento, curiosa es la STC 132/2014, de 22 de julio, que resolvió el ya conocido, conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por Torremontalbo, debido a la segregación de una parte de su territorio por la Ley riojana 3/2010. Este municipio argumentaba en favor de la vulneración de su autonomía por parte de la citada ley, que se había producido una infracción de los requisitos procesales y sustantivos de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja para la alteración de los términos municipales y, con ello, el art. 9.3 CE relativo al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Además, alegaba que la alteración de su término municipal se había hecho mediante ley, privando la posibilidad de defensa ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El TC considera, acertadamente, que el parámetro de enjuiciamiento no puede ser una ley autonómica ya que el objeto del propio recurso es otra ley autonómica, como había quedado establecido en la jurisprudencia estudiada.

Por otro lado, descarta la alegación de infracción del art. 9.3 CE por cuanto no puede invocarse la vulneración de otros preceptos constitucionales que no tengan una relación directa con la autonomía local. Por último, ante la imposibilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa recuerda lo estipulado en la STC 37/2014 (F.J.3º) en la cual se establecía la ajenidad de la tutela judicial efectiva con la autonomía local.

Ahora bien, todo ello no es base suficiente para descartar la lesión de la autonomía local porque, en este caso, se puede tomar como parámetro de enjuiciamiento los arts. 12 y 15 LBRL, relativos al territorio y la población, en relación con el art. 11.2 de la misma, al poder estar “enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE”. Sin embargo, lo curioso es que el Tribunal descarta la lesión de la autonomía local sin considerar, si quiera, esta posibilidad. Y la cuestión es que la Ley riojana que segrega el territorio de Torremontalbo está afectando a elementos básicos del municipio como son el territorio y la población, sin los que la autonomía local quedaría desprovista de contenido. En efecto, ambos elementos son esenciales para ejercer la autonomía local, ya que sin ellos el propio municipio no existe, y la autonomía local está vinculada a la existencia de los municipios y provincias, sin los cuales no se podría ejercer aquella. Es por ello que la afección de dichos elementos deja irreconocibles a las entidades locales, quebrando la garantía institucional de la autonomía local.

Como vemos, dada la insuficiencia normativa, el TC ha tenido que establecer cuál es el parámetro de enjuiciamiento en los conflictos en defensa de la autonomía local, distinguiendo dicho parámetro en los casos en los que el objeto son normas estatales con rango de ley, de cuando son normas autonómicas con rango de ley. Sin embargo, en estos últimos casos, el TC no ha determinado un listado de artículos de la LBRL que estén “enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE”, sino que va a tener que determinarlos caso por caso, a medida que se planteen nuevos conflictos⁷¹.

⁷¹ En la STC 159/2001, de 5 de julio (F.J.6º y 9º), dictada a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad, ha considerado dicha apreciación de los artículos 10.2, 59.2 y 60 LBRL.

VI. CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Los mecanismos previos a los conflictos en defensa de la autonomía local ofrecían una protección insuficiente de la autonomía local. Esto se debía principalmente a dos motivos: la inexistencia de un procedimiento directo y eficaz ante el TC, y la falta de un mecanismo directo frente a leyes.

SEGUNDA.- La naturaleza jurídica de los conflictos en defensa de la autonomía local es difícil de acotar. Ni tan siquiera el propio TC ha podido definirla de manera clara, como se desprende de su contraposición de posturas. Esto trae causa de la verdadera voluntad del legislador, que no era otra que la de ampliar los sujetos legitimados en los recursos de inconstitucionalidad, pero ante el temor de incurrir en un proceso inconstitucional, elaboró un nuevo procedimiento con diversos elementos de los procesos constitucionales existentes. En estas condiciones, es necesario definir su naturaleza jurídica en negativo, por lo que no es. Y no es ni un recurso de inconstitucionalidad, ni un recurso de amparo, ni un conflicto de competencias en sentido estricto. Por tanto, lo más razonable es calificarlo como un proceso de corte conflictual *sui generis*, que tiene elementos de otros procedimientos pero con características propias diferenciadas.

TERCERA.- La configuración normativa del objeto de los conflictos ha quedado tan bien plasmada que, independientemente de las críticas de algún sector de la doctrina, el TC no ha tenido excesivos problemas al respecto. Y esto es así por la intensa labor doctrinal y parlamentaria previa que ha acotado el objeto con extraordinaria claridad.

CUARTA.- El TC ha tenido un gran protagonismo a la hora de definir la legitimación y el procedimiento del conflicto. En cuanto a la legitimación, ha establecido lo que debemos entender por “destinatario único de la ley” y, través de sus resoluciones, ha mostrado la problemática que existe para conseguir los porcentajes de legitimación en los casos de litisconsorcio activo necesario, debido a las características territoriales y a la peculiar dispersión poblacional de nuestro país. Por lo que respecta al procedimiento, ha tenido que matizar las

diferentes fases del mismo, sobre todo, en lo relativo a las causas de inadmisión de los conflictos.

QUINTA.- La limitación del parámetro de enjuiciamiento ha traído como consecuencia la nula estimación de los conflictos planteados, mostrando así un problema de eficacia del procedimiento. Pese a la amplitud para configurar la autonomía local, el parámetro de enjuiciamiento se circunscribe únicamente a los arts. 137, 140 y 141 CE. Si con la garantía institucional de la autonomía local se pretende proteger la imagen social que existe en cada momento de las entidades locales, circunscribir su enjuiciamiento solamente a esos artículos, nos lleva a un parámetro de enjuiciamiento irreal.

SEXTA.- El segundo proceso, relativo a la autocuestión del TC para determinar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, es innecesario, por cuanto viene predeterminado por la sentencia anterior, resultando prácticamente imposible que una norma que haya sido declarada lesiva de la autonomía local no sea inconstitucional. Además existen problemas de seguridad jurídica en el periodo entre ambas sentencias. La declaración de inconstitucionalidad se podría haber solventado en esta primera sentencia en pro del principio de economía procesal.

SÉPTIMA.- Es necesaria una reforma de los conflictos en defensa de la autonomía local para paliar los nuevos problemas de eficacia evidenciados en estos veinte años de vigencia. Dicha reforma debería abordarse en tres direcciones. La primera supondría reducir los porcentajes de legitimación, tomando en consideración la tremenda dispersión poblacional de nuestro país y su aglomeración en grandes urbes, para facilitar el acceso y eliminar toda suerte de veto de los grandes municipios. En segundo lugar, sería necesario agilizar el procedimiento en el sentido de cambiar el orden en el que se solicita el dictamen del consejo consultivo correspondiente. Este dictamen debe pedirse con carácter previo al acuerdo plenario de iniciación de la tramitación del conflicto, pues así los entes locales se ahorrarían su planteamiento en el caso de que éste sea negativo. Por último, es conveniente acotar normativamente el parámetro de enjuiciamiento, asumiendo una postura proactiva que permita ampliarlo a los postulados de la CEAL o de cualquier tratado internacional suscrito al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

BOIX PALOP, A., “La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, pp.121-148.

CABELLO FERNÁNDEZ, M.D., *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 2003.

DÍAZ REVORIO, F.J., “La Tipología de los pronunciamientos en la STC 31/2010, efectos sobre el estatuto catalán y otras normas del ordenamiento vigente”, *Revista catalana de dret públic*, nº43, 2011, p.62.

DÍAZ REVORIO, F.J., “El control de inconstitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº61, 2001, pp.212-215.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M., “Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm.3, 2010, pp.1-14.

FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

FERNÁNDEZ DÍAZ, J. (Coord.), *El Pacto Local: medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999.

FERNÁNDEZ-CONRADO GONZÁLEZ, M., LEAL FERNÁNDEZ, I., y BRUN BRUN, G., “El acceso de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional: La propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias” en *Documents Pi i Sunyer Núm.3*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997, pp.74-79.

FOSSAS ESPADALER, E., “El conflicto en defensa de la autonomía local”, *QDL*, nº15, 2007, pp.24-25.

GARCÍA ARANDA, S., *La autonomía local en la Constitución de 1978*, Dykinson, Madrid, 2015.

GARCÍA ROCA, F.J., “La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida”, *QDL*, Nº13, 2007, pp.19-20.

GARCÍA ROCA, J., “Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?” en VV AA, *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

IBÁÑEZ MACÍAS, “Sobre el conflicto en defensa de la autonomía local”, *Revista española de Derecho Constitucional*, nº59, 2000, pp.180-181.

MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *Tratado de derecho municipal*, 3ª Edición, Iustel, Madrid, 2011.

NARANJO DE LA CRUZ, R., *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP y Diputación Provincial de Málaga, 2003.

PAREJO ALFONSO, L.J., *Garantía Institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

PÉREZ TREMPs, P., “Autonomía Local y procesos constitucionales”, en VV AA, *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

PÉREZ TREMPs, P., *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

PORRAS RAMÍREZ, J.M., “La defensa frente a leyes de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº99, 2000, p.1204.

PORRAS RAMÍREZ, J.M., *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001.

PULIDO QUECEDO, M., *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Pamplona, Aranzadi, 1999.

REVERTER VALLS, J.L., *Los conflictos en defensa de la autonomía local*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2018.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M., *La reforma del régimen local de 1999: las medidas legislativas estatales en el marco del pacto local*, Bayer, Barcelona, 1999.

RUIZ CUADRADO, B., “La Autonomía Local y su defensa”, en *Anales de Derecho* nº16, Universidad de Murcia: servicio de publicaciones, Murcia, 1998, p.223.

SAN MARTÍN SEGURA, D., “La alteración de términos municipales en La Rioja y la defensa de la autonomía local”, *Anuario jurídico de La Rioja*, Nº 15, 2010, pp. 219-302.

SÁNCHEZ SAENZ, A.J., *Autonomía local y descentralización: su naturaleza política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.